

CAPÍTULO 3: MÉXICO

Dentro del análisis del proceso de ajuste en América Latina, el caso de México destaca por tres razones principales. En primer lugar, a excepción de Chile, México tiene la experiencia más larga de aplicación del modelo neoliberal en la región. Esto, entre otras cosas, nos permite ver los efectos del neoliberalismo en los aspectos sociales con más certeza. En segundo lugar, la crisis de la deuda estalló en México en 1982 pero, debido tal vez a su posición geopolítica con respecto a los Estados Unidos, los organismos internacionales le han prestado atención especial, incluso presentándolo como un modelo para la región. En tercer lugar, el efecto social del modelo neoliberal sobre los procesos de democratización es pertinente dada la existencia de dos tendencias en México: por un lado, el neoliberalismo económico, fomentado y apoyado por las exigencias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, por otro, la resistencia popular al monopolio del PRI, manifestada en claras señales de un deseo de profundizar la democracia.

I. La llegada del neoliberalismo a México

Crecimiento con deuda

Antes de 1982, México, como la mayoría de los países latinoamericanos, basaba su economía en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). El modelo debía sus orígenes a la administración de Lázaro Cárdenas (1934-1940), quien rompió en forma definitiva con el modelo de exportación de productos primarios: el gobierno nacionalizó la industria petrolera y el ferrocarril, creó la Comisión Federal de Electricidad, estableció instituciones financieras del Estado (el Banco de Desarrollo y Nacional Financiero o Nafinsa) y, en líneas generales, proporcionó un papel protagónico al Estado en la actividad económica del país. Entre 1940 y 1956, el período denominado "crecimiento con inflación", se embarcó en una estrategia más intensa de sustitución de importaciones que se caracterizó por la inversión pública masiva y la imposición de aranceles y otras restricciones que prácticamente eliminaron la importación de bienes de consumo perecederos (Frieden 1991: 181-181).

En el período siguiente, que duró hasta 1970, llamado de "crecimiento estabilizador", el modelo económico se basó en cuatro soportes: inversión pública, inversión extranjera directa, sustitución de importaciones y manejo macroeconómico conservador. Además de hacer un esfuerzo por atraer empresas extranjeras, el gobierno profundizó la política de sustitución de importaciones, incrementando el nivel de protección al sector manufacturero. Esto, combinado con la implementación de una tasa de

cambio fija (12,5 pesos por dólar), condujo a un período relativamente exitoso de crecimiento sin inflación. Entre 1957 y 1970, por ejemplo, mientras la producción industrial creció en un 8,4% cada año, los precios al consumidor sólo aumentaron entre 2,6% y 3,5% cada año, respectivamente. A pesar del éxito del modelo, sin embargo, para finales de los años sesenta los altos niveles de protección habían creado distorsiones en los precios relativos. Los precios de los bienes de capital e intermedios importados eran baratos, pero como suele ocurrir, el precio del producto final aumentaba, lo que se tradujo en un incremento de las importaciones y, al mismo tiempo, en una reducción de las exportaciones. Como consecuencia, el déficit en la cuenta corriente creció en 1,5% del PIB entre 1954 y 1966 mientras entre 1967 y 1972 lo hizo en 2,5% (Frieden 1991: 182).

El éxito económico del período entre 1950 y 1970 se debió en parte a la capacidad de mantener una estricta disciplina fiscal monetaria, pues durante este periodo se logró mantener el endeudamiento del sector público por debajo de 3% del PIB (Aspe Armella 1993: 21-22). A finales de los años sesenta, no obstante, el gobierno mexicano se enfrentó con dificultades al respecto. Uno de los problemas más graves fue la presencia de monopolios que, protegidos de los mercados externos, tenían pocos incentivos para hacer nuevas inversiones. Como resultado de esto, a finales de los años sesenta se notaba un descenso notable en el nivel de la inversión privada, tanto nacional como extranjera. Sin embargo, con la finalidad de mantener altos niveles de crecimiento y de continuar industrializándose, el gobierno mexicano decidió reemplazar la inversión privada con un mayor gasto por parte del Estado. Así mediante políticas inflacionarias y endeudamiento externo se financió el déficit del sector público, el cual aumentó de 2% en 1971 a 9,1% en 1976. Estas políticas llevaron a la primera crisis financiera desde 1940 y a la primera devaluación en veintidós años.

Aunque éste hubiese sido el momento oportuno para introducir un cambio estructural en la economía, el descubrimiento de reservas petroleras en 1977 y, por lo tanto, una mejora en la posición crediticia de México, hicieron que el gobierno siguiera recurriendo a la banca internacional para cubrir sus déficits fiscales. Según Villarreal (1988: 45), la decisión de México de no llevar a cabo un cambio estructural y de recurrir a la banca internacional tuvo consecuencias graves para la economía mexicana, sobre todo porque contribuyó a una creciente dependencia de dos elementos externos: los precios del petróleo y las tasas internacionales de interés. En 1979, debido a una duplicación del precio internacional del petróleo y a un aumento de las tasas externas de interés, la dependencia del petróleo¹ y de los mercados financieros internacionales se profundizó aún más. La

¹ En 1981 el petróleo representó el 72% de las exportaciones totales de mercancías. Véase Ros 1986: 76.

bonanza petrolera convirtió a México en el cliente preferido de los bancos internacionales y, como resultado, entre 1978 y 1981, los préstamos otorgados a México se incrementaron en 146%. A finales de los setenta y principios de los ochenta, no obstante, se hizo evidente la fragilidad del modelo económico mexicano. Para 1981 los préstamos de corto plazo llegaron a constituir más de la mitad del endeudamiento externo neto y la relación entre los pagos de intereses externos y las exportaciones totales se incrementó de 27% en 1977-78 a 37% en 1981-82 (Ros 1986: 76).

La explotación de las reservas petroleras y el endeudamiento externo, el cual se incrementó de 29 mil millones en 1977 a 75 mil millones de dólares en 1981 (Ros 1986: 74), entre 1978 y 1981, produjeron altos niveles de crecimiento económico: el PIB creció en un 36%, el tamaño del sector petrolero se duplicó y el nivel de producción manufacturero aumentó en un 38%. Los recursos generados por el petróleo y el endeudamiento se utilizaron para expandir la inversión pública y para dar subsidios al sector privado: entre 1977 y 1981, el gasto público creció de 31% a 44% del PIB (Frieden 1991: 197-198). Las expectativas eran optimistas no sólo para el gobierno, sino también para los bancos internacionales que le expandieron su crédito a México sustancialmente en 1981. De acuerdo con Ros (1986: 78), sin embargo, este optimismo no era compartido por el sector privado, ya que éste inició una fuga de capitales jamás vista en México: comenzando en la primera mitad de 1981, 20 mil millones de dólares salieron del país en sólo 18 meses, llegando a representar un 54% del endeudamiento externo de este país.

La fragilidad del modelo económico se evidenció claramente en 1981 después de los aumentos en las tasas internacionales de interés y una inesperada merma en el precio del petróleo. El déficit público continuó su tendencia alcista creciendo de un nivel de 15,2% del PIB en 1981 a 17,9% en 1982. La cuenta corriente llegó a 11,7 mil millones de dólares en 1981 y en el mismo año la deuda externa alcanzó 23 mil millones de dólares.² El peso se había apreciado en un 27%, provocando expectativas de una devaluación inminente, lo que contribuyó a un incremento en la fuga de capitales que en 1982 llegó a 8,2 mil millones de dólares (Frieden 1991: 198). Para manejar la situación, en febrero de 1982 el gobierno devaluó el tipo de cambio y redujo el gasto público. Estas medidas, aunque lograron mejorar el déficit en la cuenta corriente, no pudieron controlar la fuga de capitales y el resultado fue una profunda recesión económica. Finalmente, en agosto de 1982, el Banco Central estaba casi completamente sin reservas y el gobierno tuvo que declarar una suspensión de pagos de la deuda externa (Villarreal 1988: 46). Como es bien

² Como explica Frieden, más de la mitad de esta deuda se había contraído a un plazo de vencimiento de menos de un año.

sabido, con esta declaración comenzó la crisis de la deuda que se extendería a toda América Latina

El ajuste neoliberal en México

La crisis de la deuda de 1982 marcó el comienzo de un largo proceso de ajuste neoliberal en México. Al asumir la presidencia en diciembre de 1982, Miguel de la Madrid se enfrentó con una situación económica caótica. Los desequilibrios en la cuenta corriente y en las finanzas públicas, el deterioro de los términos de intercambio y, entre otras cosas, la devaluación se tradujeron en un período de elevada inflación y de estancamiento económico (Aspe Armella 1993: 22). Después de entrar en negociaciones con el FMI, el presidente inició la primera etapa (1982-1985) de ajuste neoliberal en México, concentrándose en la estabilización económica y en la reducción de la deuda externa a través de una contracción del gasto público y una fuerte devaluación del peso (Pastor y Wise 1997: 421). El plan de ajuste, denominado *Programa de Reordenación Económica y Cambio Estructural*, se caracterizó por su naturaleza ortodoxa: una contracción de la demanda mediante aumentos en las tasas de interés y una reducción del crédito interno, y un ajuste en los precios relativos (ej. tipo de cambio, precios y tarifas) (Villarreal 1988: 47).

En 1986 México experimentó otra crisis económica que se debía, entre otros factores, a los terremotos de 1985 y a otra caída de los precios del petróleo en 1986. Este contexto económico, junto con el éxito limitado de las políticas neoliberales durante la primera etapa, condujeron a una mayor profundización del modelo neoliberal en México. El 15 de diciembre de 1987 el Presidente de la República y representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial firmaron el *Pacto de Solidaridad Económica*. En cierta medida, el Pacto fue novedoso puesto que —tal vez por la participación de los diferentes sectores— se establecieron metas ortodoxas (medidas fiscales) y medidas heterodoxas como, por ejemplo, políticas destinadas a aumentar los sueldos. El gobierno necesitaba crear un consenso con respecto al ajuste estructural, en el que tanto los sectores empresariales como los sectores obreros tendrían que hacer sacrificios no sólo para lograr la estabilidad económica, sino también para cambiar la estructura económica del país (Aspe Armella 1993: 30). De tal manera, en esta etapa el gobierno se logró la intensificación del proceso de privatización y de desregulación económica.

La orientación neoliberal del modelo económico mexicano se profundizó aun más con la nominación de Carlos Salinas de Gortari como candidato presidencial para las elecciones de 1988. Salinas, entonces Secretario de Planificación y Presupuesto, era considerado el arquitecto principal de las reformas neoliberales implantadas en la

administración de de la Madrid (Bruhn 1996: 154). Según Pastor y Wise (1997: 422), el gobierno de Salinas (1988-1994) hizo un esfuerzo significativo en cuanto a la privatización de las empresas estatales y los bancos, a la liberalización de los precios domésticos y del comercio exterior y a la reducción de los controles sobre la inversión extranjera. Además, se llevó a cabo un programa de estabilización económica que incluía políticas salariales, disciplina fiscal y el compromiso de mantener estable el peso. Estas políticas se lograron a través de una serie de pactos entre el gobierno, los empresarios y el sector obrero y mediante una mayor liberalización de las importaciones, destinada a aumentar la competencia y a frenar la inflación.

En términos económicos, durante los años de Salinas los resultados del programa económico fueron favorables: el crecimiento económico alcanzó un promedio de 2,6% y la inflación bajó de 159% en 1987 a 7,1% en 1994. Sin embargo, a pesar de estos resultados, a mediados del sexenio hubo señales de estancamiento económico, lo que si bien provocó preocupación entre el equipo de Salinas, no fue suficiente para cambiar su estrategia neoliberal o hacerlo abandonar el *Pacto de Solidaridad Económica*. Desde el punto de vista del gobierno, el pacto representaba un aspecto clave para conseguir apoyo político para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sobre todo entre los empresarios renuentes a profundizar la liberalización comercial. Uno de los problemas más graves de esto fue la necesidad de mantener una tasa de cambio fija para controlar la inflación y, así, preservar el Pacto económico. Para 1994 esta política había conducido a una fuerte sobrevaluación del peso, lo que, a su vez, trajo un déficit en la cuenta corriente de 18,5 mil millones de dólares; en 1987, por ejemplo, México había disfrutado de un superávit de 8,8 mil millones de dólares (Pastor y Wise 1997: 423-424).

Para financiar el déficit comercial, el gobierno mexicano recurrió a la inversión extranjera, la mayoría de la cual consistió en inversiones de naturaleza especulativa.³ Ese capital comenzó a salir del país en 1994 debido a un número de factores tanto económicos como políticos. Por un lado, el déficit en la cuenta corriente, el escaso crecimiento económico y la disminución del ahorro privado habían provocado señales de alarma entre los inversionistas, además del incremento en las tasas de interés en los Estados Unidos que dio lugar a una salida significativa de capitales extranjeros. Por otro, el surgimiento de la guerrilla en el Estado Chiapas en enero de 1994, el asesinato del candidato presidencial Luis Colosio y el secuestro de algunos industriales importantes subrayaron la inestabilidad de la situación política en México. En diciembre de 1994 las reservas internacionales de México sólo alcanzaban a 6,3 mil millones de dólares, cuando en febrero de ese año habían

³ El capital portafolio representaba el 86,8% en 1993, en comparación con sólo el 11,3% en 1989. Véase Pastor y Wise 1997: 424.

llegado a 29,6 mil millones de dólares. Para controlar la situación el gobierno anunció una minidevaluación, que tuvo el efecto inesperado de asustar aún más a los inversionistas, y resultó en una crisis monetaria. En 1995, el gobierno de Ernesto Zedillo se vio forzado a implantar un programa de ajuste aún más ortodoxo, recurriendo a las políticas neoliberales tradicionales de severos cortes en el gasto público y, entre otras cosas, a un aumento regresivo en el impuesto sobre el valor agregado (Pastor y Wise 1997: 424-425).

II. Impacto neoliberal sobre lo social en México

Pobreza

Antes de analizar el efecto del modelo neoliberal sobre la pobreza, vale la pena mencionar algunas dificultades metodológicas. En primer lugar, como explican Friedmann, Lustig y Legovini (1995: 342), en México no existen encuestas referentes al período ni inmediatamente antes ni después de la crisis de 1982 y el período de ajuste. Las encuestas disponibles son de 1977, 1984 y 1989 y, según estos autores, la encuesta de 1977 no es comparable con las de 1984 y 1989 por la existencia de problemas técnicos y por el momento escogido, ya que la encuesta de 1977 se tomó durante un período de estancamiento económico, no característica del período. En cambio, las encuestas de 1984 y 1989 sí son comparables, aunque hay que tomar en cuenta que en 1984 el país había experimentado una fuerte contracción económica, resultado de la crisis de la deuda de 1982.

La mayoría de los trabajos acerca de la pobreza en México parte del estudio de las necesidades básicas realizadas por COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional) en 1983. Este estudio estableció el costo mínimo de una canasta básica que incluye las necesidades esenciales para una familia prototipo: un número mínimo de alimentos, gastos en salud, educación, transporte, habitación, entretenimiento, vestimenta y otras necesidades personales. Vale la pena mencionar, como explica Lustig (1996: 1229-1231), que los autores utilizaron esta información de manera distinta y, como consecuencia, llegaron a conclusiones distintas (Véase la tabla 3.1). Por ejemplo, para definir la línea de pobreza extrema, Levy (1991) utilizó el costo mínimo de la canasta nutricional combinado con un aumento de 25% para incluir los gastos esenciales en bienes no alimenticios. Hernández-Laos (1990), en cambio, definió la pobreza extrema por el costo de la canasta *submínima* de COPLAMAR, la que incluye no sólo los alimentos, sino también la vivienda, la salud y la educación, pero deja fuera los otros componentes de la canasta de necesidades esenciales. A diferencia de los primeros dos, la CEPAL (1990) recurrió a sus propios datos para definir la línea de pobreza, que se basa en los requisitos

de ciertas organizaciones mundiales y se constituye por separado para zonas rurales y urbanas. Como se puede notar en la tabla 3.1, la utilización de los diferentes métodos puede afectar de manera drástica la percepción de la pobreza.

Como se puede observar en la tabla siguiente, el nivel de pobreza parece descender entre 1984 y 1989 cuando no se toma en cuenta el factor de la subdeclaración de ingresos. Sin embargo, al corregir el ingreso per capita por subdeclaración, apoyado por los datos nacionales de sueldos agrícolas y no agrícolas, los precios y la producción de maíz y el consumo privado, se nota incrementos significativos en los niveles de pobreza tanto moderada como extrema entre 1984 y 1989. Cabe resaltar que si tuviéramos datos inmediatamente antes de la crisis económica, el cambio sería aún más drástico en cuanto a los crecientes niveles de pobreza durante los años del ajuste neoliberal (Lusting 1996: 1231-1232).

Tabla 3.1 Comparación de estimaciones de la proporción de hogares pobres con datos ajustados y no ajustados por subdeclaración

<i>Línea de Pobreza</i>	<i>Dólares</i>	<i>Ingreso</i>			
		<i>No ajustado^b</i>		<i>Ajustado^c</i>	
		<i>1984</i>	<i>1989</i>	<i>1984</i>	<i>1989</i>
Pobreza Extrema^a					
Levy (1991)	50,61	15,1	14,0	2,2	6,4
CEPAL (1990)	56,49	18,9	16,8	3,2	7,6
Hernández-Laos (1990)	141,58	58,4	54,9	26,9	37,6
Pobreza Moderada					
Levy (1991)	211,95	74,0	72,3	44,4	55,9
CEPAL (1990)	108,63	46,5	42,9	16,1	26,3
Hernández-Laos (1990)	238,83	78,7	76,7	49,6	61,0

^a Las líneas de pobreza miden ingresos por persona por trimestre en pesos de junio de 1984 y se convirtieron a dólares al tipo de cambio libre de 185,19 pesos por dólar.

^b Estimaciones basadas en el ingreso per capita observado en la encuesta.

^c Estimaciones basadas en el ingreso per capita corregido por subdeclaración.

Fuente: Lusting 1996.

Desigualdad

En México, el modelo neoliberal ha tenido efectos notables sobre el nivel de desigualdad. Entre 1984 y 1994, por ejemplo, el 10% de la población con mayores ingresos vio sus ingresos aumentar de un 34% del ingreso nacional a un 41%, mientras todos los otros grupos experimentaron un descenso. Como sostienen Pastor y Wise (1997: 425-426), si bien es cierto que una parte significativa de la distribución regresiva del ingreso ocurrió durante los primeros años del ajuste económico (1984-1989), se nota un moderado pero

progresivo aumento durante el periodo de Salinas. Además, como se puede ver en la tabla siguiente, el coeficiente Gini⁴ indica que hay una creciente tendencia hacia la desigualdad en México.

Tabla 3.2 Distribución del ingreso monetario por deciles de hogar en México

Deciles de Hogares^a	1984 Ingreso total por decile de hogar	1989 Ingreso total por decile de hogar	1992 Ingreso total por decile de hogar	1994 Ingreso total por decile de hogar
Total	100,00	100,00	100,00	100,00
I	1,19	1,14	1,00	1,01
II	2,66	2,48	2,27	2,27
III	3,86	3,52	3,36	3,27
IV	5,01	4,56	4,38	4,26
V	6,26	5,76	5,45	5,35
VI	7,66	7,21	6,77	6,67
VII	9,68	9,02	8,62	8,43
VIII	12,42	11,42	11,22	11,19
IX	17,00	15,92	16,09	16,30
X	34,26	38,97	40,84	41,24
Coeficiente Gini	0,46	0,49	0,51	0,51

Fuente: Pastor y Wise 1997.

^a Los hogares están ordenados de acuerdo con el ingreso (el primer decile representa el más pobre y el último el más rico)

Tabla 3.3 Tasa anual de crecimiento del ingreso real por deciles de hogares, 1984-1989 y 1989-92

Deciles por Hogar	1984-89	1989-92
Total	2,3	1,7
I	1,4	-2,6
II	0,9	-1,2
III	0,4	0,1
IV	0,4	0,4
V	0,6	-0,1
VI	1,1	-0,4
VII	0,9	0,2
VIII	0,6	1,2
IX	1,0	2,1
X	5,0	3,3

Fuente: Pastor y Wise 1997.

⁴ El coeficiente Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso. Los valores se mueven entre 0 y 1, donde 0 representa una situación en la cual todas las personas reciben el mismo porcentaje de ingreso y 1 significa una situación de perfecta desigualdad.

Cabe mencionar que un fuerte deterioro en la distribución de riqueza no siempre se traduce en menores ingresos para los más pobres, debido a la posibilidad de que el ingreso total esté aumentando. No obstante, al observar la tasa de crecimiento en el ingreso monetario por deciles de hogares en la Tabla 3.3, se nota un desempeño relativamente pobre de todos los deciles entre 1989 y 1992, con una tasa negativa de crecimiento para algunos grupos, incluyendo los más pobres. Además, si comparamos el crecimiento de los estratos más altos con los más pobres entre 1984 y 1992, se observa una situación de desventaja para los sectores más pobres, sugiriendo que la distribución del ingreso en México continua siendo desigual (Pastor y Wise 1997: 425-426).

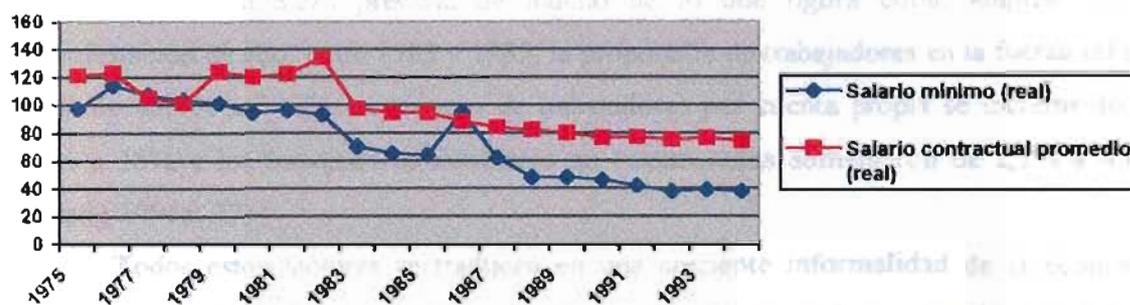
Mercado de Trabajo

En el caso de México uno de los efectos sociales más claros del modelo neoliberal ha sido su impacto sobre el mercado de trabajo. La creciente importancia de las inversiones extranjeras como motor principal para el crecimiento y el desarrollo ha hecho imprescindible el mantenimiento de un ambiente favorable para el capital extranjero. Dentro de este contexto, los bajos costos de producción (ej. bajos sueldos), las altas tasas de interés y la reducción de los aranceles han representado bases económicas para atraer inversionistas internacionales. De acuerdo con Barkin, Ortiz y Rosen (1997: 21), esta reestructuración neoliberal no sólo afectó a los trabajadores, cuyo sueldo real ha decaído alarmantemente, sino también a las empresas domésticas, afectadas por las altas tasas de interés. Además, la disponibilidad de productos baratos, principalmente de los Estados Unidos, ha socavado la capacidad del empresario mediano de vender sus productos en el mercado nacional. En términos generales, el efecto del modelo neoliberal sobre el mercado de trabajo se manifestó en crecientes niveles de desigualdad económica y social.

Dentro de este contexto, tal vez la más obvia manifestación de desigualdad se encuentra en el deterioro pronunciado de los sueldos en México, especialmente evidente durante los años del ajuste. Según Calva, mientras los sueldos mínimos experimentaron una caída de 40,8% de su poder adquisitivo entre 1982 y 1994, los salarios contractuales y los manufactureros perdieron un 55,2% y un 38,3% respectivamente durante los mismos años (Calva 1995: 163) (véase el gráfico 3.1). De igual manera, de acuerdo con Shefner (1997: 260), el poder adquisitivo del sueldo mínimo, que ya estaba en un proceso de

descenso, cayó entre 30% y 40% debido a la devaluación del peso en 1994, lo que se traduce en una situación en la cual el trabajador mexicano ha perdido casi la mitad de su poder de compra en sólo seis años.

Gráfico 3.1 Salarios mínimos y contractuales, 1975-1994
(En pesos corrientes y constantes de 1978)



Fuente: Calva 1995.

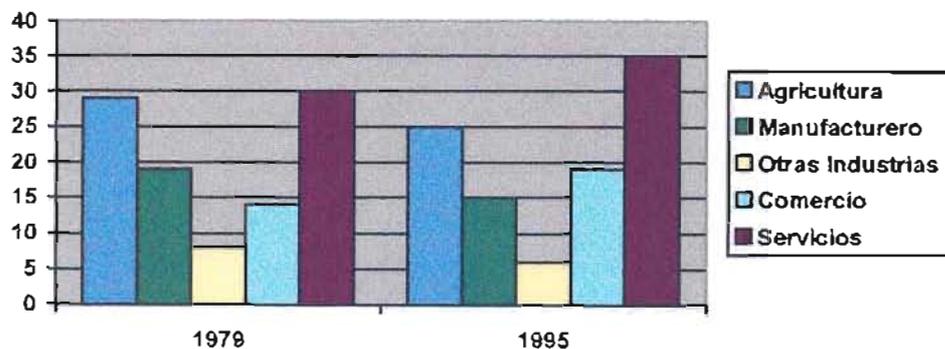
Cabe mencionar que el nivel de desempleo en México se ha quedado en niveles bajos, ubicándose en menos de 4% anual entre 1985 y 1994 (Sheahan 1997: 22). Según Lustig (1995a: 76), esto se puede explicar por distintas razones: en primer lugar, la fuerte caída de los sueldos reales permitió que las empresas cortaran los costos sin tener que recurrir a despidos masivos; en segundo lugar, en México, un país que no tiene seguros de desempleo, la mayoría de los trabajadores se ven forzados a aceptar trabajos de baja calidad; y en tercer lugar, su posición geográfica respecto a los Estados Unidos proporciona una salida para gran número de trabajadores mexicanos. Desde otra perspectiva, entre 1983 y 1994, mientras la economía mexicana creó 1,9 millones empleos remunerados, el número de jóvenes en busca de trabajo se acercaba a 1,1 millones por año, lo que se traduce en más de 10 millones de jóvenes que no encontraron empleos remunerados durante este lapso. Se estima que por lo menos una tercera parte de ellos emigraron de manera ilegal a los Estados Unidos (Calva 1995: 161).

Si bien es cierto que la tasa de desempleo se ha mantenido sumamente baja durante los años neoliberales, existen otros indicadores que muestran un fuerte empeoramiento de las condiciones laborales en México. Por ejemplo, si se mide la tasa de desempleo "implícito", que incluye sólo aquellos trabajos considerados productivos con una cierta

tecnología dada, se observa un aumento de 11,4% a 20% entre 1980 y 1985. Vale destacar que el desempleo abierto representa a la población económicamente activa e incluye a aquellas personas empleadas durante por lo menos una hora en la semana de referencia, algunas de las cuales trabajan sin remuneración alguna (ej. miembros familiares que no reciben un sueldo explícito). En otras palabras, aunque el desempleo es bajo en México, está clara la naturaleza precaria de mucho de lo que figura como empleo. Como manifestación de ello, entre 1982 y 1985, la proporción de trabajadores en la fuerza urbana cayó de 83,4% a 76,2%; el número de trabajadores por cuenta propia se incrementó de 12% a 15% y los trabajadores familiares no remunerados aumentaron de 2,1% a 4,6% (Lustig 1995a: 77).

Todos estos factores se traducen en una creciente informalidad de la economía mexicana, manifestada en un aumento en el número de trabajos con bajos sueldos, inestables y sin beneficios (Rendón y Salas 1997: 21). De acuerdo con Pastor y Wise (1997: 436), en 1997, entre 25% y 40% de la población económicamente activa (24,1 millones de personas) se hallaba en la economía informal, donde las barreras de entrada y los requisitos de infraestructura son bajos, así como en los sectores de comercio y de servicios. Debido a estas condiciones, el sector informal ha sido un lugar común entre los más pobres: más del 50% de los pobres en México están trabajando en este sector. Como se puede ver en el siguiente gráfico, el tamaño de los sectores de comercio y servicio aumentó considerablemente entre 1979 y 1995, mientras el tamaño de los sectores manufacturero, de otras industrias y de agricultura bajó.

Gráfico 3.2 La fuerza de trabajo por sector, porcentaje, 1979 y 1995



Fuente: Rendón y Salas: 1997.

Un sector que ha crecido fuertemente durante los años neoliberales es el de la industria maquiladora⁵. Entre 1988 y 1993, un 41% de los nuevos trabajos asalariados creados provino de este sector y, en 1994, el número de empleados llegó a casi 555.000 y sólo dos años después este número había crecido a 800.000 (Rendón y Salas 1997: 21). En la actualidad se espera aún más participación de la industria maquiladora en la economía mexicana, debido al papel del TLCAN y a la creciente presencia de inversionistas estadounidenses, quienes representan cerca de un 80% de los accionistas extranjeros en el país. A pesar de su capacidad de generar empleo, no obstante, el éxito de este sector depende de una combinación de países ricos en capital (Estados Unidos) y de países con abundantes cantidades de mano de obra barata (México) (Pastor y Wise 1997: 435). Dentro de este esquema, el incentivo para los capitalistas extranjeros es precisamente la existencia de un débil mercado de trabajo, caracterizado por bajos costos laborales y pocas "trabas" sindicales.

Sin entrar en detalles, ya existe evidencia que indica que el crecimiento del sector maquilador está aumentando los niveles de desigualdad entre los trabajadores mexicanos. Por ejemplo, el promedio de sueldos y beneficios en este sector sólo representa la mitad del promedio del sector manufacturero, hecho que, según Pastor y Wise (1997: 435), subraya la naturaleza regresiva de la industria maquiladora. Por otro lado, un estudio realizado por Hanson y Fenstra (citado en Berry 1997: 23) sugiere que la entrada de capital extranjero a México, provocada por la apertura económica hacia los Estados Unidos, amplía la brecha entre los trabajadores calificados y no calificados. En países con abundante cantidad de trabajadores no calificados, el capital extranjero tiende a aumentar la demanda para los trabajadores calificados, lo que, en efecto, sirve para bajar los sueldos relativos de los trabajadores no calificados. De hecho, el nivel de desigualdad entre los trabajadores calificados y los no calificados es más alto en la región fronteriza, donde se encuentra la gran mayoría de las industrias maquiladoras.

Para entender mejor el efecto de las políticas de ajuste sobre lo social resulta imprescindible analizar el cambio de los ingresos agrícolas, ya que la mayoría de los

⁵ En México el programa maquilador, que se inició en 1965, permite la libre importación de bienes utilizados en la fabricación y el montaje de productos, con la condición de que los inversionistas paguen el impuesto sobre el valor agregado en México y que el 80% de la producción sea exportado. Véase Pastor y Wise 1997: 433.

pobres en México son rurales y obtienen sus ingresos de la agricultura (principalmente del maíz). De acuerdo con Lustig (1995a: 76), debido a que los productores agrícolas dependen de condiciones externas (precios internacionales y condiciones climáticas), resultan menos afectados por los ajustes económicos que otros sectores económicos. Por ejemplo, entre 1983 y 1985, la caída de los sueldos reales en el sector agrícola fue menor que la de los sueldos reales agregados en México, y de hecho, los ingresos no asalariados experimentaron un alza. Esto se debió principalmente a los altos precios de los productos agrícolas, especialmente el maíz, a condiciones climáticas favorables y a una devaluación real de la moneda nacional que mejoró su precio en el mercado internacional.

Sin embargo, a principios de los años noventa, en un esfuerzo por modernizar el sector agrícola, la administración de Salinas implementó cambios importantes. El gobierno bajó las tarifas de la mayoría de los productos agrícolas, redujo los subsidios a la producción y eliminó la seguridad del precio para la mayoría de los productos. Además, a través del Banco de Desarrollo Rural (Banrural), anunció que sólo se otorgaría préstamos a aquellos campesinos con operaciones rentables. En 1996, bajo el TLCAN, se eliminaron aranceles sobre el 57% del valor del comercio entre los Estados Unidos y México y, dentro de los próximos 10 años, se eliminarán las tarifas para el 94% de éste. Asimismo, el gobierno mexicano ha implementado estrategias para cambiar una estructura rural que fue, en gran parte, producto de la reforma agraria de los años treinta. Específicamente, en 1992, se privatizaron cerca del 50% de las tierras del sector ejidal, el cual se caracteriza por pequeñas parcelas comunales de tierra. De acuerdo con el gobierno mexicano, los bajos costos laborales combinados con un creciente mercado de consumo urbano podrían atraer inversionistas internacionales a estas tierras (Pastor y Wise 1997: 441-442).

A pesar de que no existen suficientes datos para formular conclusiones concretas respecto a los efectos del ajuste neoliberal en el sector agrícola mexicano, se puede observar por lo menos dos tendencias: 1) una creciente concentración de activos en tal sector y 2) un incremento en la emigración del sector rural. El grupo más afectado, hasta ahora, ha sido el de los minifundios (0-2 hectáreas), que, entre 1900 y 1994, ha visto su porcentaje de tierra bajar del 27,4% al 19,4%, mientras que el terrateniente mediano (2-10 hectáreas) ha visto un aumento de 46,9% a 54,7% y los más grandes (10 hectáreas o más) han mantenido un 25% de la tierra. Este deterioro en las condiciones del minifundio se

manifiesta claramente en el movimiento *Zapatista* de Chiapas, una zona habitada por un alto porcentaje de este grupo (Pastor y Wise 1997: 443).

Además de las consecuencias para los trabajadores y los campesinos, el ajuste neoliberal también ha afectado al empresariado mexicano. Según Calva (1995: 169), este modelo ha conducido a la exclusión de la mayoría de los empresarios y, al mismo tiempo, ha provocado una redistribución de riqueza e ingresos a favor de grupos oligopólicos. Las políticas de privatización "dirigidas" (p. ej. el caso de la compañía telefónica) y la apertura comercial benefician a un grupo reducido de empresarios, mientras que la contracción de la demanda interna, la escasez y el encarecimiento del crédito y la reducción de programas de fomento social llevan a una situación de crisis para la mayoría. Tal vez la mejor expresión de la situación del empresario común en México es el movimiento *El Barzón*, un grupo de pequeños y medianos empresarios mexicanos que rompió vínculos con el PRI en protesta por los últimos quince años de reestructuración neoliberal. Entre otras cosas, el movimiento ha protestado de manera vehemente las altas tasas de interés, las cuales están llevando a muchos de estos negocios a la ruina.⁶ Calva (1995: 169) manifiesta que el modelo neoliberal ha provocado una "hiperconcentración de riqueza" a favor de una reducida élite y la "pauperización" de la mayoría. En 1992, por ejemplo, sólo 27 hombres tenían control de riquezas equivalentes al 28,5% del PIB nacional.

III. Impacto sobre la política social y sus resultados

Como resultado de la implantación de políticas de ajuste neoliberal, la política social en México ha experimentado un cambio significativo. En líneas generales, este cambio ha sido paradigmático de la política social promovida por organismos financieros internacionales, particularmente el Banco Mundial y el FMI, destinada a paliar los efectos sociales y políticos del ajuste estructural neoliberal. Se puede observar cuatro estrategias básicas: el recorte del gasto social, la privatización selectiva de ciertos servicios, la descentralización y la focalización de la política social hacia los sectores más pobres.

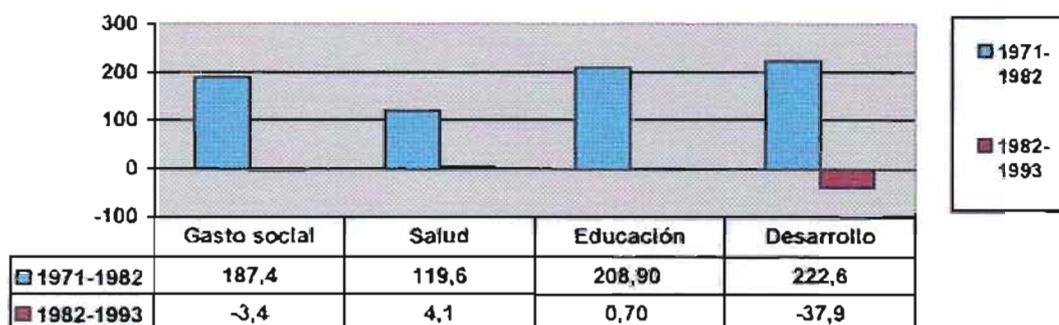
El recorte en el gasto social sufrió su mayor caída durante los primeros años del ajuste, bajando de 9,13% del PIB en 1982 a 6,04% en 1988, año en el que se vio un lento

⁶ Véase Barkin, Ortiz y Rosen 1997: 14-28. Es interesante notar que, según estos autores, el movimiento *El Barzón* ha buscado el apoyo de una amplia gama de grupos marginalizados por el modelo neoliberal. Parece que en la actualidad uno de sus aliados son los Zapatistas.

proceso de recuperación alcanzando su anterior nivel en 1994, para caer después de la crisis financiera en 1995 (Pradilla Cobos 1998: 183). Basándonos en las estadísticas de Calva (1995: 170), si comparamos el crecimiento del gasto social per capita bajo el modelo neoliberal con el de los años anteriores a 1982, podemos ver con más claridad la ausencia de prioridad social en el modelo neoliberal. Mientras entre 1971 y 1982 el gasto social per capita había crecido 187,4%, durante los años neoliberales (1982-1993) el gasto social por habitante se redujo en 3,4%. En salud el gasto social per capita entre 1971 y 1982 había aumentado en 119,6%, mientras que sólo se incrementó un 4,1% en los años neoliberales; en educación el cambio fue aún más drástico, expandiéndose 208,9% en la década previa, pero sólo 0,7% bajo el modelo neoliberal; en desarrollo urbano el gasto social cayó 37,9% mientras que entre 1971 y 1982 éste había crecido 222,6%. (véase el gráfico 3.3)

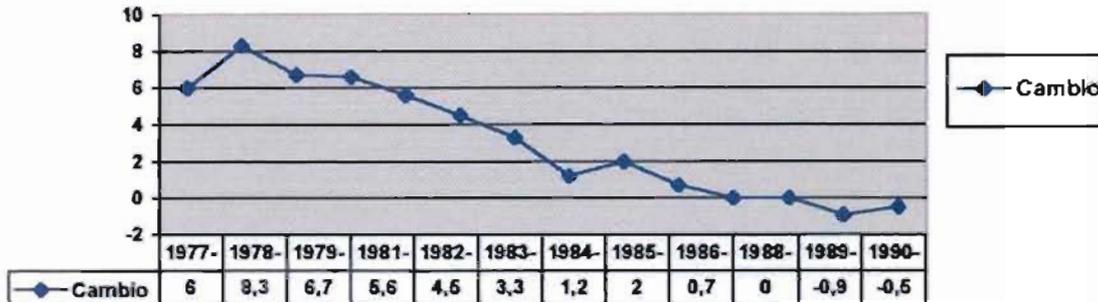
Una de las consecuencias más problemáticas de los recortes en el gasto social ha sido su efecto sobre las instituciones públicas. De acuerdo con Laurell (1995: 180), por un lado, se ha visto una reducción en el acceso real a los servicios y, por otro, un empeoramiento notable en las condiciones bajo las cuales se presta el servicio, incluyendo una crisis laboral "crónica". El primero se manifiesta en una fuerte desaceleración del crecimiento de la matrícula de las instituciones educativas y en la reducción de servicios de salud en relación con la población supuestamente cubierta por tales servicios. Con respecto a la educación, mientras la tasa de cambio del crecimiento en la matrícula aumentó a 8,3 en 1978-79, el cambio se ubicaba en -0.5 en 1990-1991 (véase el gráfico 3.4) (Friedman, Lustig, Legovini 1995: 360).

Gráfico 3.3 Comparación del crecimiento del gasto social durante los años anterior al modelo neoliberal (1971-1982) con los años del modelo neoliberal (1982-1993) en porcentaje



Fuente: Calva 1995.

Gráfico 3.4 Tasa de cambio en la matrícula de estudiantes, total



Fuente: Friedman, Lustig, Legovini 1995.

Esta despreocupación por el sector educativo cobra más significado debido a la naturaleza precaria del sistema educativo en México, el cual se caracteriza por un rendimiento estudiantil excesivamente bajo, ausencia de calidad en la enseñanza, falta de material didáctico, un currículum obsoleto y una infraestructura precaria. En México el nivel de repetición en 1994 se ubicaba en un 9,1% a nivel nacional y llegaba a un 50% en algunas áreas rurales; cada año cerca de 700.000 niños dejan de estudiar antes de llegar al tercer grado; entre 1983 y 1990, los salarios de los educadores cayeron en un 33% en términos reales; muchas escuelas se encuentran en condiciones de deterioro severo y a casi todas les faltan un número adecuado de libros y otras herramientas didácticas esenciales. Como explican Pastor y Wise (1997: 448-449), a pesar de que el gasto en educación aumentó levemente entre 1990 y 1993, el gobierno ha hecho poco para solucionar los problemas mencionados.

En cuanto al sector de salud, la situación es igualmente preocupante. Entre 1983 y 1988, se observa un deterioro sobre todo en la calidad de los servicios, ya que hubo reducciones significativas en el número de unidades médicas, camas y médicos per capita. Esto fue específicamente notable en los casos del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y del Instituto de Salud y Seguridad Social de Trabajadores Estatales (ISSSTE), cuya cobertura llegaba a 41,8% y 8,8% (respectivamente) de la población total entre 1982 y 1989. Para Lustig (1995a: 78-79), el deterioro de los servicios sociales sobre todo en el IMSS y el ISSSTE también puede ser el resultado del empobrecimiento de las clases medias, quienes ya no pueden recurrir a instituciones privadas y se ven forzadas a utilizar

los servicios del Estado. Así, los programas de salud auspiciados por el Estado tienen que enfrentar un creciente número de clientes.

Este deterioro de las instituciones públicas, intencionalmente provocado o no, ha acelerado el proceso de privatización en México. Debido a que México es un país con una gran población pobre, no se ha intentado una privatización global, sino selectiva, dirigida sólo a las actividades consideradas "rentables". En el sector educativo, a pesar del surgimiento de movimientos de resistencia, el proceso de privatización ha avanzado de manera particularmente rápida, manifestándose en el crecimiento de un sistema privado paralelo al público durante la última década. Otra área donde el proceso de privatización ha sido notable es la del seguro social. Por ejemplo, la implementación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992 representó un cambio radical en el concepto constitucional mexicano de seguridad social: se sustituyó los fondos colectivos por fondos individuales y se cambió el régimen de administración pública de los fondos por uno privado, violando la propia Constitución Mexicana, según la cual los fondos son considerados públicos. También se introdujo un cambio equivalente en los fondos de vivienda de seguridad social (Laurell 1995: 180-182).

Si bien es cierto que la privatización de los servicios de salud no se ha consolidado, según Laurell (1995: 183), está en marcha un proceso que podría conducir a un sistema dual público/privado. A partir de 1983 los servicios privados comenzaron a crecer más rápido que los públicos, alcanzando el 58% del PIB de los servicios médicos en 1994. Este crecimiento se debe en parte al deterioro de las instituciones públicas, pero también es consecuencia de una política de subsidios implantada por la administración de Salinas. Por una parte, el gobierno hizo que los gastos médicos y seguros privados fueran deducibles del pago de impuestos, resultando en un monto que se estimaba alcanzaría el 10% del PIB de los servicios médicos, lo cual representaría cerca de dos tercios del presupuesto total de la Secretaría de Salud. Por otra parte, el gobierno inició un sistema de compra de seguros médicos privados para los empleados del sector público. El seguro médico privado a menudo se concede como prestación laboral a los trabajadores ya asegurados por el IMSS y el ISSSTE, implicando un doble aseguramiento.

La tercera estrategia neoliberal es la descentralización de los servicios educativos, de salud y de otros programas sociales selectivos como el Programa Nacional de

Solidaridad (*Pronasol*). Como sostiene Pradilla Cobos (1998: 183), uno de los problemas fundamentales de la descentralización es que tiende a transferir a las entidades estatales recursos humanos, financieros y físicos claramente insuficientes, lo que resulta aún peor en las condiciones actuales de deterioro de los servicios sociales. Como suele ocurrir con un proceso de descentralización incompleta, la falta de financiamiento combinada con la incapacidad de los gobiernos locales para manejar los problemas se traduce en una situación de mayor desigualdad. En un estudio sobre dos de los estados más pobres de México, Oaxaca y Guerrero, se observa que el proceso de descentralización resultó en una disminución del número total de personas que reciben asistencia médica y, mientras declinaba la participación de los grupos más pobres, los grupos con mayores recursos vieron un aumento en servicios (Pastor y Wise 1997: 450-451). En cuanto al sector educativo, el proceso de descentralización también ha contribuido a su deterioro, debido principalmente a que los gobiernos estatales carecen de la capacidad administrativa para generar los ingresos suficientes para cubrir los altos costos asociados con la educación (Pastor y Wise 1997: 448-449).

Por último, con la finalidad de proteger a los más vulnerables de los efectos sociales del ajuste económico, bajo el modelo neoliberal se pretende focalizar la política social hacia los grupos más pobres de la población. El mejor ejemplo de esto en México se encuentra en la implantación del *Pronasol*, considerado en 1989 por el entonces presidente Salinas como "La Política Social"⁷ de su gobierno. El programa fue concebido como una nueva política social que no sólo pretendía proteger a los sectores más pobres, sino también integrarlos a la actividad económica. A diferencia de la política social tradicional, que dependía de políticas económicas expansivas, la nueva política social es compatible con la reforma neoliberal, sobre todo porque evita el uso de subsidios generales, considerados ineficientes y contraproducentes a los intereses del sector privado (Bruhn 1996: 155-157). Hay que agregar que el gobierno concebía el *Pronasol* como parte del proceso de descentralización, ya que el programa pretendía entregar recursos directamente a las poblaciones locales. Sin embargo, como veremos en la próxima sección, el *Pronasol* ha tenido un efecto más bien centralizador.

⁷ La base teórica del programa se encuentra en la tesis doctoral de Carlos Salinas, cuyo tema principal era las fallas de la relación entre el gobierno y las comunidades rurales. Véase Shefner 1997: 270.

El programa, en teoría, planteaba solucionar los problemas más graves tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Dirigido hacia la población de menores recursos (indígenas, jornaleros agrícolas y colonos de zonas populares urbanas), pretendía mejorar el bienestar social principalmente a través de programas "visibles" de inversión social, por ejemplo, la construcción y reparación de hospitales y centros de salud, la edificación de tiendas y cocinas populares, la construcción y rehabilitación de escuelas y el otorgamiento de servicios médicos y material básico a estudiantes. Además, pretendía ofrecer créditos para la construcción y reparación de viviendas y proporcionar servicios básicos mediante el mejoramiento de los servicios de agua potable, electricidad, alcantarillado y pavimentación de las calles (Gordon 1995: 123). El *Pronasol* fue presentado no sólo como un mitigante de la pobreza, sino como un esfuerzo explícito por atacar sus causas fundamentales. De acuerdo con Salinas, el programa "... no pretende ser un paliativo para la pobreza extrema en que se encuentran inmersos amplios sectores de la población mexicana; lo que intenta es atacar las causas estructurales de la pobreza" (Tomado de Shefner 1997: 271).

Estas declaraciones gubernamentales, sin embargo, no parecen concordar con los hechos. Entre 1988 y 1994 el presupuesto del programa nunca llegó a constituir más de 1% del PIB en México, y sólo un 3% del presupuesto fue destinado a Empresas de Solidaridad, el principal programa del *Pronasol* orientado hacia las causas estructurales en la pobreza (Pastor y Wise 1997: 452). La mayoría de los programas, en cambio, eran proyectos "visibles" de infraestructura como, por ejemplo, puentes, carreteras, parques y canchas de baloncesto. Según Fox (1994: 168), si bien es cierto que se construyeron obras públicas en zonas pobres, la gran mayoría de éstas no tenían nada que ver con reducir la pobreza. De esta manera, muchos han concluido que el *Pronasol* se utilizó sobre todo como un apaciguador social, diseñado para tranquilizar a los sectores más pobres de la población.

En segundo lugar, de acuerdo con Gordon (1995: 125), uno de los problemas principales de *Pronasol* se centró en su deseo de llevar a cabo un programa basado en criterios de eficiencia para la aplicación de la política social y, al mismo tiempo, en implementar programas contra la pobreza extrema. Esto se observa en el programa de Empresas en Solidaridad, cuya propia lógica de funcionamiento, basada en criterios de eficiencia, hizo casi imposible atender a los más pobres. Debido a que el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES), establecido en 1992 como mecanismo para

aprobar los proyectos, requería que los beneficiarios aportaran el 65% del capital, la posibilidad de que los más pobres pudieran recurrir a este programa era remota. Los más pobres además normalmente carecen de capacidad organizativa y solidez como grupo, requisitos implícitos de estos programas.

También existe evidencia para sugerir que los motivos del *Pronasol* eran principalmente políticos. Por ejemplo, en 1992 el gobierno dirigió un 12% del presupuesto al pequeño estado de Michoacán, un área de fuerte oposición política, justamente antes de las elecciones gubernamentales, y mandó un cuarto de los promotores de *Pronasol* a esta zona (Fox 1994: 168). Por otro lado, el gobierno mantenía una ostensible campaña publicitaria, la cual, según Calva (1995: 168), tuvo costos que superaron el gasto total del programa. Entre 1989 y 1993, por ejemplo, el gobierno compró cerca de 1.000 horas de propaganda televisiva a un costo aproximado de 100.000 dólares el minuto. En un estudio detallado sobre el aspecto político del *Pronasol*, Bruhn (1996: 160) encontró falta de lógica socioeconómica en cuanto a las decisiones políticas tomadas respecto a lo que debe ser un programa para reducir la pobreza. Según esta autora, el gobierno utilizó el programa de manera estratégica para luchar contra los opositores de las políticas neoliberales de la administración de Salinas.

IV. Relación entre resultados sociales y profundización de la democracia

Desde la implantación del ajuste neoliberal en 1982, se han observado crecientes niveles de pobreza y de desigualdad social, un fuerte deterioro en la situación del trabajador (caída del sueldo y empleo precario), la exclusión de la mayoría de los medianos y pequeños empresarios del nuevo modelo económico y una reestructuración del sector agrícola que ha resultado especialmente perjudicial para los campesinos. Junto con este deterioro en las condiciones sociales de la mayoría de los mexicanos, se observan recortes presupuestarios en los sectores sociales tradicionales y la implantación de una nueva política social insuficiente para solucionar los problemas de México.

Como ya señalamos anteriormente, la problemática de las consecuencias sociales del modelo neoliberal no resulta importante únicamente desde el punto de vista social sino también desde el punto de vista democrático. La posibilidad de profundizar la democracia depende de la existencia de un ambiente idóneo para la creación de sujetos sociales

capaces de ejercer sus derechos como ciudadanos plenos. En el caso de México, esta posibilidad de profundizar o consolidar la democracia ha sido fuertemente reducida, debido al efecto del modelo neoliberal sobre lo social. Como explica Zermeño (1997: 125), el proceso de integración global que está ocurriendo en México (una de las metas explícitas del neoliberalismo) ha resultado en la "disolución de lo social" o, en otros términos, en el empobrecimiento de la mayoría de la población y en el dismantelamiento de los actores sociales de la sociedad civil. De tal manera, el problema del ajuste neoliberal es más profundo que un simple periodo de difícil transición de un modelo a otro. De hecho, según ese autor, la exclusión y el debilitamiento de lo social no son elementos exógenos, sino endógenos del modelo neoliberal.

De acuerdo con Zermeño, los quince años del proyecto neoliberal han conducido a la atomización, a la individuación y a la disolución de los colectivos y las identidades grupales en México. Por ejemplo, como resultado del tratado de libre comercio con los Estados Unidos, los campesinos maiceros han sido forzados a cambiar su papel tradicional dentro de la economía mexicana y a aceptar la importación de maíz a un precio menor del de los Estados Unidos. Esto ha provocado emigración hacia los Estados Unidos, dejando pueblos en el sur de México sin hombres ni mujeres en edad laboral. De igual modo, un número significativo de mujeres jóvenes entre 15 y 24 años han dejado sus hogares y emigrado hacia la zona fronteriza para aprovechar los nuevos trabajos en la industria maquiladora. Se estima que en el año 2000 un millón de trabajadores, la tercera parte de la población manufacturera, estará trabajando en esta industria, donde la mayoría vive en condiciones precarias e inestables, producto del rápido e improvisado levantamiento de centros urbanos (Zermeño 1998: 77).

Otro ejemplo de la atomización social que está ocurriendo bajo el modelo neoliberal se encuentra en el sector informal. En México, debido a la concentración de las ganancias de algunas transnacionales y a la incapacidad de competir en el mundo globalizado, un número importante de empresarios ha reorientado sus esfuerzos hacia el sector informal. Según Zermeño (1997: 126), en menos de ocho años cerca de 70.000 pequeñas y medianas empresas —la mitad del total en este sector— tuvieron que cerrar sus puertas. Como resultado, una gran parte de la población mexicana, tanto empresarios como trabajadores, ha tenido que recurrir a estrategias de sobrevivencia. La mayoría busca

refugio en el sector informal, caracterizado por la inestabilidad laboral, los bajos ingresos, la ausencia de prestaciones sociales y la extorsión por parte de los policías y otros funcionarios (Pradilla Cobos 1998: 182).

El modelo neoliberal no sólo ha afectado a los trabajadores de los sectores informales, sino también a los de los sectores formales. La débil posición de las industrias no estratégicas (sobre todo de las que no están vinculadas con el modelo exportador) ya no permite una posición de conciliación ante las exigencias salariales de los trabajadores. Frente a tal situación, muchas industrias prefieren quebrar, lo que desanima la acción de los trabajadores, quienes temen la pérdida de sus trabajos. En el caso de las industrias estratégicas (como la del automóvil, la maquiladora o la petrolera), las compañías han encontrado formas efectivas de dismantelar o reprimir los movimientos obreros. El mejor ejemplo es la industria del automóvil que, en gran parte, se ha reubicado del centro del país hacia el norte para facilitar las exportaciones. Aparte de ver disminuido su sueldo en casi el 50%, de acuerdo con Zermeño (1998: 74), la organización gremial ha sido severamente debilitada mediante nuevos reglamentos impuestos por las empresas y apoyados por el gobierno. La situación para las obreras maquiladoras es igualmente problemática, ya que sólo una de cada tres pertenece a un sindicato y, entre estas, sólo dos de diez casos son capaces de mencionar el nombre de su representante sindical.

En términos generales, el efecto de las políticas neoliberales sobre los trabajadores, tanto del sector formal como informal, se ha traducido en la exclusión social y el empobrecimiento de una gran cantidad de mexicanos. Esto, combinado con el enriquecimiento de las clases altas, tiene consecuencias graves para la cohesión social y el concepto de lo público, dos elementos primordiales para la construcción de un sentimiento de pertenencia compartida por un cuerpo político común. Una de las consecuencias más visibles de estos problemas es el aumento de la delincuencia y de la violencia. En la Ciudad de México, donde los habitantes colocan el problema de la inseguridad en el primer lugar de sus preocupaciones, el aumento de la violencia ha sido vertiginoso. De acuerdo con la Asamblea de Representantes del Distrito Federal entre 1995 y 1996 hubo un crecimiento promedio de 18% de violencia en la ciudad. Según Pradilla Cobos (1998: 188), diariamente los mexicanos son víctimas de asaltos bancarios, robos de autos y viviendas, secuestros, violaciones y asaltos callejeros.

Un efecto de esta violencia ha sido la reacción de las clases medias y altas, cuya desesperación ante la violencia y el desorden se ha traducido en la desintegración de las clases sociales. Tal vez el mejor ejemplo de esto es la tendencia de estos sectores a encerrarse físicamente en sus propias urbanizaciones, en efecto, privatizando la vía pública. Como explica Pradilla Cobos (1998: 190), este fenómeno se ve claramente en la Ciudad de México, manifestándose en las nuevas formas arquitectónicas que se observan en la actualidad. La modernización y la creciente individualización están produciendo territorios fragmentados, cerrados al exterior y, en esencia, aislados del resto de la ciudad. Según este autor, dentro de estos territorios "fragmentados" se encuentra todo lo necesario para vivir (centros comerciales, deportivos, recreativos, escuela, etc.) y, por tanto, no es necesario usar el resto de la ciudad. Estos espacios, vigilados por policías privados, representan un refugio para los afortunados que escapan de la realidad de la ciudad. Peor aún, según Zermeño (1997: 128), este aislamiento de las clases medias y altas ha sido justificado por la filosofía neoliberal, cuyo énfasis en el individualismo y el consumismo justifica esta reclusión familiar, profesional o social.

Los antiguos espacios públicos han sufrido un proceso de densificación, pauperización y deterioro físico, donde la delincuencia y la violencia se han convertido en características permanentes. Las colonias y barriadas populares también han experimentado un proceso de aislamiento —no voluntario— debido a la presencia de bandas de delincuentes que controlan el territorio y a la ausencia de oficiales policiales. Igualmente, la privatización de parques, plazas, zoológicos, áreas deportivas, museos, bibliotecas y otros lugares que eran espacios colectivos ha restringido el concepto de lo público, ya que muchos no pueden pagar las nuevas tarifas y, por tanto, quedan excluidos de ellos. Como explica Pradilla Cobos (1998: 190-191), la Ciudad de México en la actualidad está fragmentada en "mil pedazos aislados de vida económica, social y cultural, pero que son objeto de los mismos mercados, insertados en la misma trama territorial y dominados por los mismos poderes hegemónicos. . ."

En México este proceso de desintegración se vio intensificado por la política social de la administración Salinas, especialmente por el *Pronasol*, cuyo propósito fundamental era cambiar la relación entre el Estado y la sociedad. Con la finalidad de erradicar la política clientelista y paternalista, se pretendió llevar a cabo un proceso de modernización

política, en el que las comunidades pobres tomarían un papel activo en la realización de proyectos de obras públicas. A través de la organización de Comités de Solidaridad, el gobierno pretendió abrir canales directos de comunicación y participación de las comunidades más pobres, lo que, en teoría, debía promover una "nueva cultura democrática" y una "conciencia de solidaridad social" (Shefner 1997: 271-272).

A pesar de sus ambiciosas metas "democráticas", sin embargo, el programa ha tenido el efecto de debilitar a las organizaciones tradicionales y de acentuar la relación de desigualdad entre el gobierno y las comunidades pobres. Uno de los problemas del *Pronasol* era que el programa dependía directamente del Ejecutivo, cuyo interés principal era mantener el apoyo político para su política económica neoliberal. De acuerdo con Laurell (1994: 168), con la finalidad de hacer el programa más eficiente y, al mismo tiempo, de ejercer un alto grado de control sobre los recursos, se construyó un programa "discrecional" de asistencia social dentro de una estructura orgánica. A consecuencia de ello, el acceso a los recursos dependía de la organización de un Comité de Solidaridad⁸, dirigido por un funcionario que ejercía un control discrecional, y absoluto, de los recursos. De esta manera, el Estado mexicano estableció una relación asimétrica con grupos pequeños, empobrecidos y no organizados, obviando la necesidad de recurrir a las organizaciones intermediarias tradicionales (organizadas y más fuertes), que en gran medida se oponían al proyecto neoliberal. Además, debido a que la mayoría de los proyectos pretendió resolver problemas específicos y coyunturales, los grupos auspiciados por *Pronasol* solían disolverse después de la culminación del proyecto, debilitando aún más la base de la sociedad civil en México.

Paradójicamente los métodos de este programa pueden ser caracterizados como populistas, ya que dependen de una relación directa y personal entre el presidente y la población. Como explica Zermeño, el fuerte deterioro social experimentado por los pobres durante el ajuste estructural hace a estos grupos especialmente susceptibles a las políticas populistas. Cuando las personas pierden confianza en el sistema político (en los partidos y en las organizaciones tradicionales) los políticos tienden a explotar la disponibilidad del ciudadano para invertir su esperanza y confianza en personalidades individuales en lugar de instituciones políticas. Sin la presencia de instituciones intermediarias efectivas, existe

⁸ Según Laurell, para 1993 se habían establecido unos 150.000 comités.

una alta probabilidad de que surjan líderes neopopulistas.⁹ Aun cuando los elementos de una democracia mínima pueden dar la apariencia de consolidación democrática, los elementos de "lo social" no necesariamente se refuerzan e, incluso, pueden estar experimentando un profundo debilitamiento. Esto es precisamente lo que está pasando en el caso de México: a pesar de la apariencia de una apertura democrática, el gobierno se ha despreocupado por el deterioro de lo social (Zermeño 1997: 131).

De esta manera, en México se está observando un deterioro de las organizaciones intermediarias, mientras que, mediante programas como el *Pronasol*, emerge una relación directa entre el gobierno y las masas. Los mecanismos corporativistas pierden su función tradicional y las masas se convierten en "agregaciones inorgánicas de individuos", que se integran al sistema político de una manera dispersa, contradictoria y discontinua.

La utopía salinista de convertir la relación entre el dirigente (Salinas) y sus gobernados en un asunto personal, el líder indiscutido se relaciona, sin instituciones ni aparatos de mediación, con un "canquero" infinitamente disperso, pequeños núcleos de ciudadanos efímeros regados por todo el país, llamados comités de "solidaridad" sin identidad consistente ni continuidad organizativa, congregados de manera pasajera para construir el drenaje de la cuadra, las banquetas, etc., pero, sobre todo para servir sin mediaciones al poder, al vértice de la pirámide (Zermeño 1998: 77).

En este contexto, resulta cada vez más difícil construir y mantener vínculos asociativos y comunitarios en barrios, ejidos, cooperativas u otros grupos organizados en función del bienestar de la sociedad. Las organizaciones colectivas se ven obligadas a defenderse frente al mito del líder popular, visto como la mejor opción para resolver los problemas más urgentes en la sociedad.

Como explica Zermeño (1997: 132), debido a su obsesión por mantener bajos niveles de inflación, pagar la deuda externa y hacer la economía mexicana globalmente competitiva, el proyecto neoliberal abandonó cualquier intento de reintegrar los colectivos al sistema político mexicano. Así, una relación directa entre líderes populares y las masas, la cual socava el rol tradicional de las organizaciones intermediarias, resulta quizás más

⁹ Dentro del contexto de la reforma neoliberal en América Latina, hemos visto este fenómeno claramente en los casos de Alberto Fujimori en Perú y de Carlos Menem en Argentina. Neopopulismo se refiere a una relación directa entre líderes carismáticos y las mayorías populares, y se diferencia del populismo tradicional pues está ocurriendo dentro del contexto del modelo económico neoliberal, fundamentado en una fuerte crítica hacia las instituciones tradicionales (partidos políticos, Estado, ente gubernamentales, etc.)

coherente dentro del contexto de la reforma neoliberal. En realidad el neopopulismo¹⁰ (relación directa con las masas) es perfectamente compatible con el neoliberalismo, puesto que el modelo neoliberal, basado en el *individualismo posesivo*, percibe los grupos sociales como agregaciones de individuos, en lugar de verlos como colectividades con derechos propios. Si bien es cierto que una relación directa entre el liderazgo nacional y las masas puede resultar conveniente para consolidar el proyecto neoliberal e integrar la economía mexicana en los mercados globales, ésta debilitará cualquier intento de profundizar la democracia en el país.

En el caso de México la influencia del modelo neoliberal ha sido particularmente fuerte. Normalmente en sociedades que experimentan cambios sociales bruscos surgen reacciones por parte de actores sociales que disfrutaban de un cierto nivel de autonomía (el Estado, los partidos políticos, las organizaciones corporativas y religiosas) con la finalidad de mitigar el costo del impacto social. De acuerdo con Zermeño (1997: 131), en México no sólo existe una falta de reacción por parte de estos actores, sino que su estrategia ha sido apoyar y acelerar el cambio hacia un nuevo modelo económico. Como afirma este autor, "El Estado mexicano ni busca moderar ni mitigar las consecuencias de la globalización y modernización; en su lugar, defiende las fuerzas de desmantelamiento de los colectivos y proclama que el mismo está refundando la historia de México."

Desde nuestra perspectiva, uno de los problemas principales del modelo neoliberal es su efecto sobre la posibilidad de construir una verdadera democracia. En México, esto es particularmente pertinente debido a la falta de un sistema verdaderamente democrático, ya que el monopolio político del PRI, el poder casi absoluto del Ejecutivo y la presencia de relaciones clientelistas hacen que exista apenas una democracia mínima y, en el peor de los casos, un sistema claramente antidemocrático. A pesar de una cierta apertura política durante los años ochenta, manifestada en algunos éxitos electorales del partido PAN, sobre todo en los estados de Baja California, Chihuahua y Guanajuato, en los años noventa (sobre todo en las elecciones de agosto de 1994) el PRI reestableció su posición de predominio de siempre (Centeno 1997: 85). Esta reafirmación del poder político del PRI en los años noventa no quiere decir que no exista oposición política en México. Todo lo contrario, el movimiento *Zapatista* en Chiapas y la elección de Cuauhtémoc Cárdenas como

¹⁰ Para una interesante discusión sobre este tema véase Weyland, 1996.

gobernador de la ciudad capital de México evidencian un profundo deseo por parte de la población de tomar un papel activo en su propio destino.

Como hemos intentado demostrar en este trabajo, el modelo neoliberal ha tenido un efecto profundo sobre "lo social" en México. El aumento del nivel de pobreza y de la desigualdad y su efecto sobre el mercado de trabajo y los sectores empresariales y agrícolas sin duda complica cualquier intento de proporcionar un ambiente propicio para el surgimiento de actores sociales fuertes en México. Más aún, la forma en la que intenta resolver esta problemática la política social neoliberal es insuficiente por la magnitud del impacto de las políticas neoliberales y por la propia filosofía neoliberal. El modelo neoliberal ha sido particularmente dañino al tejido básico de la sociedad civil, reflejándose en lo que Zermeño llama "una clara tendencia hacia la atomización, hacia la individuación y la disolución de los colectivos y de las identidades" (Zermeño 1998: 76).

Dentro de este contexto social, ¿cómo se puede esperar la generación de una cultura democrática o la creación y fomento de valores democráticos? La consolidación o profundización de la democracia depende en gran parte de la capacidad de construir una sociedad civil fuerte, capaz de enfrentarse al Estado, mientras que los efectos sociales y políticos del modelo neoliberal complican el proceso de constitución e integración social, debilitando las organizaciones dentro de la sociedad civil. Es tal vez debido a este debilitamiento social que hemos visto el surgimiento de organizaciones de base que se oponen al proyecto neoliberal (los zapatistas, los barzonistas y los cardenistas) con tanto fervor. Vale la pena agregar que esta oposición no sólo se dirige hacia lo social, sino también hacia lo político. Como expresa Marcos, "el hecho de votar no va a resolver las cosas (...) hay que organizar la sociedad, no para que le pida al gobierno sino para que resuelva sus problemas (...) las comunidades zapatistas trabajan para resolverlos (y) el resto de la sociedad tiene que organizarse para resistir ese proceso de descomposición" (Zermeño 1998: 81).

CAPÍTULO 4: VENEZUELA

Dentro del análisis de los países latinoamericanos, la situación de Venezuela destaca por dos razones principales: En primer lugar, debido a la constante entrada de ingresos petroleros y a la consecuente capacidad de mantener altos niveles de reservas internacionales, Venezuela pudo postergar hasta casi los años noventa el inevitable ajuste económico. En segundo lugar, la crisis económica de los años ochenta afectó la legitimidad del sistema democrático que este país había disfrutado desde 1958. A diferencia de otros países latinoamericanos donde la crisis económica facilitó una transición democrática y provocó una crisis de los sistemas autoritarios (Argentina, Brasil, Uruguay, etc.), el ajuste neoliberal en Venezuela no sólo afectó la estabilidad del sistema democrático sino que también desencadenó una crisis política.

I. La llegada del neoliberalismo

El surgimiento del neoliberalismo

Dentro del contexto de los países latinoamericanos, el ajuste neoliberal llegó a Venezuela tarde debido a la influencia de la renta petrolera y a la consecuente capacidad de postergar medidas dolorosas. Para Venezuela, como para la mayoría de los países latinoamericanos, el ajuste económico significó un cambio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) a un modelo basado en el libre mercado y la exportación de productos no tradicionales. Sin embargo, puesto que el desarrollo del modelo económico ha sido profundamente afectado por la industria petrolera, un aspecto clave y propio del ajuste en este país ha sido la necesidad de reducir su dependencia del petróleo. El aspecto petrolero, por tanto, es fundamental para entender la transición económica que está ocurriendo actualmente en Venezuela.

Los orígenes del modelo económico venezolano, basado en un Estado rentista-distribuidor, se encuentran en la dictadura de Juan Vicente Gómez, cuando, en los años veinte el petróleo emergió como sostén fundamental de la economía. En ese momento la política económica era sencilla, ya que el desarrollo económico dependía principalmente de la capacidad del gobierno de extraer impuestos de las compañías internacionales, apropiarse una parte significativa de la renta petrolera y distribuirla a diferentes sectores de

la población. No obstante, la influencia de la renta petrolera, que poco a poco llegó a diversos sectores, provocó una creciente demanda por parte de las nuevas clases medias, quienes reclamaban una mayor porción de la misma.

Dentro de este contexto, con la instalación de la democracia en 1945 y luego en 1958, el petróleo comienza a cobrar una significación profunda en el desarrollo económico de Venezuela. A partir de 1945, los gobiernos venezolanos no sólo adoptaron el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), sino que pretendieron "sembrar el petróleo"¹ con la intención de utilizar este recurso como fundamento básico para llevar a cabo su proceso de modernización. De esta manera, el Estado suministró acceso a la renta petrolera a distintos sectores a través de tareas como la construcción de infraestructura y el reparto de servicios sociales (educación y salud) (Calcaño 1997: 285-286), pero su capacidad de crear estructuras sociales sólidas se vio reducida por la política de conciliación que favorecía a las élites.

Según Gustavo Márquez (1995: 403), esta etapa de sustitución de importaciones dio lugar a un paraíso keynesiano, tanto para los empresarios como para los trabajadores². Dentro de este esquema, el gobierno ajustaba el gasto público de acuerdo a los precios internacionales del petróleo: al subir el precio del petróleo se incrementaban los ingresos de las empresas internacionales, lo cual afectaba de forma positiva los ingresos del Estado venezolano. Con el excedente, el gobierno aumentaba el gasto público o fortalecía las reservas internacionales, lo que, sobre todo en el primer caso, estimulaba la actividad económica. Si bajaba el precio del petróleo el año siguiente, el gobierno podía reducir el presupuesto fiscal o recurrir a las reservas internacionales. Cabe resaltar que este esquema sólo podía funcionar mientras los compromisos fiscales fueran a corto plazo, lo que permitía una reducción fiscal efectiva y políticamente factible.

Los resultados económicos durante esta primera etapa de sustitución de importaciones (1945-1973) fueron bastante positivos. Por ejemplo, el crecimiento económico durante los años cincuenta y sesenta llegó a 6% por año y la inflación durante

¹ Esta frase, que ha sido utilizada por varios políticos venezolanos, fue popularizada por Uslar Pietri, un distinguido novelista venezolano en 1949. Véase Hellinger 1991: 206.

² Márquez explica que los empresarios se beneficiaban de políticas proteccionistas, que se traducían en amplios márgenes de ganancia en un ambiente libre de impuestos, mientras que los trabajadores y la población en general experimentaron mayores oportunidades de empleo y condiciones favorables para la acumulación del capital humano. Márquez 1992: 5.

los mismos años quedó por debajo del 1,7% (Naím 1993a: 19-20). La expansión del sector manufacturero fue impresionante, llegando a 10,5% entre 1960 y 1969, y a 6% entre 1966 y 1970 (Hellinger 1991: 102) (véase la tabla 4.1).

Tabla 4.1 Producto Interno Bruto en Venezuela , 1957-1969, por sector

Sector	1957	1959	1961	1963	1965	1967	1969
Agricultura	1.507	1.642	1.999	2,220	2.546	2.798	3.030
Petróleo	7.135	7.154	7,493	8.336	8.915	9.093	9.222
Minería	383	420	358	282	425	411	454
Manufacturero	2.766	3.418	3,548	4.148	5.049	5.375	5.917
Construcción	1.581	1.707	1.471	1.340	1.545	1.682	1.975
Agua, eléctrico	283	336	422	590	738	894	1.147
Comercio	3.933	4.003	3.811	4.315	5.455	5.907	6.501
Servicios	3.364	6.295	8.381	10.964	12.665	13.555	15.075
Transporte y comunicación	940	1.090	996	1.045	1.267	1.370	1.466
Total	23.892	26.065	28.479	33.222	38.605	41.085	44.787

Fuente: Hellinger 1991.

Durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (1973-1979) la influencia del petróleo sobre el modelo económico cobró aún más trascendencia. Como resultado de los conflictos bélicos en el Medio Oriente, el precio del crudo venezolano aumentó de 3,5 dólares por barril en 1973 a 10,31 dólares por barril en 1974. Este hecho, combinado con un período de fácil acceso a los mercados internacionales de crédito, se tradujo en la inyección de grandes cantidades de recursos a la economía venezolana.³ En medio de esta euforia de afluencia, Pérez inició un ambicioso programa de desarrollo que incluía la creación de empresas estatales y varios proyectos de infraestructura, como plantas de energía hidroeléctrica y otras de la industria básica (hierro, acero y aluminio). También en 1975 y 1976, con un amplio margen de apoyo, se nacionalizaron las industrias del hierro y del petróleo (McCoy y Smith 1995: 126-127).

Las entradas petroleras resultaron positivas pues permitieron que el país estableciera una infraestructura productiva y un sistema de servicios modernos. Un sector exportador en auge, sin embargo, creaba problemas para el resto de la economía, ya que el auge suele producir una sobrevaluación crónica de la moneda, lo cual a su vez abarata las

importaciones. Esta, la llamada *enfermedad holandesa*⁴, afectó a Venezuela de manera particularmente fuerte. Hubo incrementos en los precios debido a la masiva entrada de divisas extranjeras, lo que condujo a una apreciación significativa de la moneda nacional y afectó de manera "drástica" a los distintos sectores de producción (McCoy y Smith 1995: 127). En términos generales, estos factores contribuyeron al desarrollo de una industria ineficaz, desde la perspectiva de los costos, sobreprotegida e incapaz de exportar (Calcaño 1997: 286).

Márquez (1995: 404) sostiene que después del auge petrolero de 1973 los gobiernos comenzaron a desarrollar empresas de industria básica como acero y aluminio, cuyos compromisos presupuestarios eran distintos a los de la actividad estatal en infraestructura y servicios básicos (salud y educación), una tendencia que continuó en las administraciones de Luis Herrera Campins (1979-1984) y Jaime Lusinchi (1984-1989). Estos proyectos no sólo representaron gastos mayores, sino que cualquier tipo de reducción en su ejecución se traducía en pérdidas financieras. Esta situación llevó a la rigidez fiscal, pues un cambio en los precios internacionales del petróleo implicaba un entorno de inestabilidad macroeconómica. Como la construcción de plantas de acero, represas o carreteras no podía pararse como resultado de un cambio en los precios del petróleo, el gasto público aumentó de una manera alarmante: entre 1970 y 1973 (antes del auge petrolero) éste representaba el 20,1% del PIB mientras entre 1974 y 1981 (años del auge) el gasto público alcanzó el 29,1% del PIB, y en 1982 llegó a 37% (McCoy y Smith 1995: 127).

Esta tendencia alcista en el gasto público llevó al endeudamiento externo que, paradójicamente, coincidió con los incrementos en el precio del petróleo. Por ejemplo, antes del boom petrolero de 1973, la deuda externa venezolana llegaba a 2 mil millones de dólares, mientras entre 1974 y 1978, años del primer auge, aumentó en 10,5 mil millones de dólares. En 1979, en medio de un segundo auge petrolero, la deuda se incrementó de 12 a 27 mil millones de dólares, pero, a diferencia del primer periodo, este incremento ocurrió durante una fuerte recesión económica (Frieden 1991: 204-205).

La recesión económica y los aumentos en el precio del petróleo condujeron a una serie de políticas contradictorias del gobierno de Luis Herrera Campins (1979-1984). Por un lado, el gobierno intentó satisfacer las demandas de la comunidad financiera y

³ En 1974, por ejemplo, los ingresos públicos aumentaron 170%. Véase Hellinger 1991: 122.

comercial, que favorecían políticas fiscales y monetarias conservadoras. Por otro, tuvo que enfrentar a los trabajadores y empresarios que dependían del gasto público. En 1981, en medio de un proceso de recesión económica e inflación, Herrera intentó reforzar su popularidad al congelar las tasas de interés, lo que creó un ambiente idóneo para la fuga de capitales. En 1980 y 1981, según Frieden (1991: 205-206), entre 8 y 13 mil millones de dólares salieron del país. La esperada devaluación de la moneda nacional contribuyó aún más a la fuga de capital, la que durante las primeras semanas de 1983 promedió 500 millones de dólares por semana.

En Venezuela, debido a la falta de mecanismos de control, el sector público contrajo más del 80% de la deuda externa. Esta deuda en el sector público fue resultado en parte de un ambiente de corrupción, en el que políticos y empresarios privilegiados se beneficiaron de las oportunidades proporcionadas por la política económica del gobierno. Una moneda nacional sobrevaluada, la libre convertibilidad y tasas de interés más altas en el exterior contribuyeron también a la fuga de capitales del sector privado. Se estimó que los activos venezolanos colocados en el extranjero a finales de los ochenta se ubicaban entre 50 y 80 mil millones de dólares (Naím 1993a: 25).

La posibilidad de contraer préstamos en el exterior como forma de financiar los proyectos mayores se detuvo en 1982 cuando surgió la crisis de la deuda. Como consecuencia, en 1983, debido al progresivo deterioro de las reservas internacionales, el gobierno se vio forzado a devaluar la moneda nacional en el llamado "Viernes Negro", una señal inequívoca de la crisis económica subyacente. El gobierno intentó manejar la situación a través de varios sistemas de control (de cambio, de importaciones y de precios) y reduciendo el gasto fiscal; sin embargo, el crecimiento económico se paralizó, el desempleo subió y los sueldos reales bajaron (Márquez 1995: 405). Además, los controles gubernamentales, sobre todo el régimen múltiple de controles de cambio conocido como RECADI (Régimen de Cambios Diferenciales), generaron un ambiente de corrupción, que socavó la legitimidad del gobierno.

En términos generales, durante las administraciones de Pérez, Herrera y Lusinchi el gobierno intentó satisfacer las demandas tanto de los grupos tradicionales como de los grupos nuevos del sector público. Como explica Karl (1995: 41), resulta paradójico que en

¹ Para una discusión interesante sobre la enfermedad holandesa en Venezuela véase Gil Yepes 1992: 301.

medio del auge petrolero la deuda externa aumentara treinta y tres veces, incrementándose de 8,76% del PIB en 1970 a 50,46% en 1988. El servicio de la deuda aumentó de 267 millones de dólares en 1972 a 5,5 mil millones de dólares en 1988 y la tasa de servicio de la deuda frente a las exportaciones se incrementó de 7,8% a más de 42% durante el mismo período. A finales de los años ochenta, de cada dólar ganado por petróleo, el gobierno venezolano debía 43 céntimos de dólar a la banca internacional.

La política económica entre los años treinta y ochenta, si bien logró implantar una base industrial y mantener altos niveles de crecimiento, tuvo como resultado una economía altamente dependiente de la renta petrolera. Según Karl (1995: 43), aunque había evidencia de problemas estructurales en 1973, los gobiernos desde ese año hasta 1989, gracias a la renta petrolera y el acceso al financiamiento internacional, no cambiaron su estrategia económica. Como consecuencia, el modelo económico no sólo resultó ineficiente, sino incapaz de controlar los crecientes niveles de pobreza y desigualdad, característicos de los años ochenta en Venezuela. De hecho, el Producto Interno Bruto per cápita en 1985 era un 25% menor que en 1973. Entre 1980 y 1990 Venezuela experimentó (junto con Argentina y Brasil) los incrementos más drásticos de pobreza en América Latina (McCoy y Smith 1995: 160). En la próxima sección examinaremos los indicadores sociales, como PIB per cápita y niveles de pobreza.

En 1986 hubo otra caída en los precios del petróleo, que produjo un fuerte deterioro en los términos del intercambio y profundizó aún más la crisis. El gobierno de Lusinchi, sin embargo, decidió postergar cualquier ajuste económico debido a las elecciones programadas en 1988 y a las posibles repercusiones políticas de un inevitable acuerdo con el FMI. De acuerdo con la larga tradición de incrementar el gasto público en vísperas de una elección, en 1988 el gobierno inició un programa extensivo de expansión fiscal, provocando crecimiento económico y creando expectativas de una economía saludable. Bajo este contexto, Carlos Andrés Pérez, al cual el público vinculó con los años dorados del auge petrolero, ganó las elecciones presidenciales de 1988 con uno de los mayores márgenes de votación en la historia de Venezuela (Naim 1993b: 46-47).

El ajuste neoliberal (El Gran Viraje)

A principios de 1989, el segundo gobierno de Pérez se enfrentó a una economía al borde del colapso. Un incremento en el gasto público de casi 10% en 1988 había dejado las reservas operativas en divisas en sólo 300 millones de dólares cuando, en 1985, las reservas se situaban en 8,98 mil millones de dólares. Entre 1983 y 1987 el país había experimentado una pérdida neta de capital de 17,3 mil millones de dólares y, por primera vez en diez años, se registraba un déficit en la cuenta comercial. El sistema financiero estaba en crisis, había una fuerte escasez de alimentos y la deuda comercial a corto plazo llegó a mil millones de dólares. Para 1989, la clasificación crediticia de Venezuela había bajado tanto que los títulos de la deuda externa sólo valían el 30% de su valor en el mercado abierto (Hellinger 1991: 139; Márquez 1995: 405).

\ En términos generales, el innegable agotamiento del modelo de crecimiento basado en la renta petrolera hacía casi obligatorio un nuevo rumbo económico. Bajo estas condiciones, el gobierno presentó su programa económico, el *Gran Viraje*, conocido popularmente como el "paquete económico", como la única salida para un país que había sufrido las consecuencias de un sistema ineficiente y corrupto. Como ya habíamos mencionado, al elegir a Carlos Andrés Pérez, la mayoría de la población que todavía concebía a Venezuela como un país extremadamente rico imaginaba un regreso a los días de prosperidad económica. El presidente y su equipo de tecnócratas, sin embargo, sorprendieron a la mayoría cuando anunciaron la implementación de un programa radical de ajuste neoliberal. }

Con algunas excepciones, el programa resultó similar al conjunto de políticas patrocinadas por el FMI, el Banco Mundial y otras instituciones mundiales: estabilización económica, equilibrio fiscal, liberalización comercial, desregulación, privatización y una política social orientada hacia los sectores más vulnerables de la población. La meta principal era cambiar la estrategia de crecimiento hacia adentro, dirigido por el Estado, a una de crecimiento orientado hacia las exportaciones. Dentro de este esquema, el papel del Estado se reduciría a cumplir con las funciones que el mercado no pudiera desempeñar adecuadamente (Naím 1993a: 49). El contenido del ajuste económico de 1989 fue el resultado de las recomendaciones del FMI, expresadas explícitamente en la *Carta de*

Intención, firmada por los miembros del equipo económico de Pérez⁵ el 28 de febrero de ese año, a sólo pocos días de la toma del poder por el nuevo gobierno. Vale la pena agregar que, como afirma Lander (1995: 95-96), este compromiso que se convirtió en la política económica de Pérez nunca fue sometido al Congreso y fue conocido por el público sólo después de haber sido firmado en Washington.

De acuerdo con el típico esquema neoliberal, la implantación del programa se dividió en dos etapas. En la primera, el enfoque se orientaba hacia la restauración de la estabilidad macroeconómica y la eliminación de las distorsiones de precios. Las políticas incluyeron la unificación del régimen cambiario, la reducción de los controles de precios en bienes y servicios privados, la implementación de tasas de interés determinadas por el mercado y un aumento en los niveles de tasas de interés reguladas, la reducción del gasto público y el alza del precio de los bienes del sector público a niveles que igualaran los costos de producción. Además, se pretendió una revisión total del sistema impositivo, que incluía la introducción de un impuesto sobre la venta. Una revisión del sistema impositivo era importante no sólo para paliar la crisis fiscal del Estado, sino también para reducir el nivel de dependencia del Estado de los recursos petroleros. Igualmente, el gobierno se empeñó en reducir el peso de la deuda externa a través de negociaciones, las cuales ayudarían a mejorar las relaciones de Venezuela con la comunidad financiera internacional y a controlar la expansión fiscal y monetaria (Naím 1993a: 49-50).

En la segunda etapa, se concentraron en reformas estructurales como liberalización del régimen comercial, desregulación de los mercados de capitales, bienes y trabajo, reforma de los sectores agrícola, industrial y financiero, promoción de la inversión extranjera y un programa de privatización. En cuanto a política social, punto que discutiremos luego en más detalle, se pretendió pasar de los subsidios generales a toda la población a un sistema enfocado directamente a los sectores más pobres de la sociedad, mediante programas que proporcionarían ayuda financiera, médica y alimenticia a los más afectados por el ajuste (Naím 1993a: 50). En el *VIII Plan de la Nación* se especificaba la necesidad de reducir la dependencia de la renta petrolera, de lograr un crecimiento sin

⁵ Los miembros incluyen a Pedro Tinoco (Presidente del Banco Central), Eglée Iturbe de Blanco (Ministro de Hacienda) y Miguel Rodríguez (Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República). Véase Lander 1995: 95.

inflación, de erradicar la pobreza extrema y de profundizar el sistema democrático (Lander 1995: 100).

El fracaso de Carlos Andrés Pérez y la política neoliberal

De acuerdo con McCoy y Smith (1995: 131), el programa de reforma de Pérez resultó un fracaso tanto desde la perspectiva política como económica. En primer lugar, si bien es cierto que la estrategia económica era un plan técnicamente sólido desde el punto de vista de la comunidad financiera internacional, en realidad sólo llegaron a implantarse algunas políticas de estabilización: liberalización comercial y del régimen cambiario, limitación de las restricciones a la inversión extranjera, eliminación de los controles de precios y libre movimiento de las tasas de interés. En cuanto a las políticas estructurales, el presidente no pudo generar el apoyo político necesario para su implementación. Iniciativas como la privatización, la reforma impositiva y del sistema financiero, la reforma de los sistemas de seguridad social y del sistema de jubilación se vieron como un ataque por parte del presidente y su equipo técnico. Por otra parte, el presidente tampoco hizo un esfuerzo significativo para "vender" su política.

En segundo lugar, las políticas de Pérez estaban divorciadas de la realidad económica, política y social de los venezolanos en el momento de su implantación. El empobrecimiento acumulado de la población y, específicamente de la clase media, durante los últimos años había provocado un sentimiento de frustración entre los habitantes. La más obvia y trágica manifestación de este sentimiento fue la explosión social que ocurrió el 27 de febrero de 1989, días después de la inauguración del gobierno de Pérez. El aumento del precio de la gasolina —requisito del FMI— y el consecuente incremento en los costos del transporte colectivo provocaron situaciones de violencia y saqueo en Caracas y otras ciudades del país. El gobierno se vio forzado a suspender las garantías constitucionales y a llamar a las tropas para controlar la situación. A pesar de todo esto, en términos macroeconómicos, durante 1990 y 1991 se logró el crecimiento económico más alto de toda América Latina, con tasas de 6,47% y 9,73%, respectivamente (Hellinger 1991: 192-193).

¡ En medio de este ambiente de crisis de la legitimidad política, dos grupos militares intentaron tomar el poder en 1992. Mientras la mayoría de los venezolanos todavía prefería

un régimen democrático, una encuesta realizada en 1993 indicaba que el 55% de la población creía que el golpe militar del 4 de febrero de 1992 había sido justificado (McCoy y Smith 1995: 134 y 161), indicando como razón el fuerte rechazo popular al ajuste neoliberal. De igual manera, para 1993, se hizo evidente que las instituciones políticas venezolanas se encontraban en una situación de crisis y Pérez no se mostró capaz de manejarla. En mayo de 1993, acusado de hechos de corrupción pero también como manifestación de su fracaso político, Carlos Andrés Pérez fue suspendido de la presidencia, arrestado y juzgado ante la Corte Suprema de Justicia (McCoy y Smith 1995: 136-138).

Rafael Caldera y la Agenda Venezuela

No queda duda de que la experiencia neoliberal de Pérez llegó a tener una influencia profunda sobre el presidente Rafael Caldera, quién ganó la presidencia en diciembre de 1993 con una campaña anti-partidos políticos, anti-FMI y anti-neoliberalismo. No obstante, luego de dos años de políticas heterodoxas (con controles de cambio y de precios, tasas de interés bajas, etc.) en 1996 Caldera anunció la *Agenda Venezuela*, un plan claramente neoliberal, respaldado por el FMI. De hecho, en una encuesta realizada un poco después del mensaje presidencial del 15 de abril de 1996, la mayoría no reconoció ninguna diferencia sustancial entre el plan de ajuste de Pérez y el de Caldera (Cañizales 1996: 17). El plan contenía los elementos básicos del "Consenso de Washington", pero con un enfoque más gradualista y una mejor base política.

Como nuestra intención es comparar el efecto del modelo neoliberal sobre la posibilidad de profundizar la democracia, se tratará tanto el ajuste de Pérez como el de Caldera como parte de la tendencia general de implantar el modelo neoliberal en América Latina. De igual manera, vale destacar que el ajuste es un proceso económico y político, que comenzó en 1989 con Pérez y continuó con el gobierno de Caldera a partir de 1996. Como explica Miguel Ignacio Purroy, a pesar de ciertos cambios iniciados bajo los gobiernos de Ramón J. Velásquez y de Caldera (entre 1994 y 1996), el proceso de reforma económica no ha cesado en Venezuela (Purroy 1997: 528).

II. Impacto neoliberal sobre lo social en Venezuela

Pobreza

En el caso de Venezuela, según la mayoría de los indicadores, el nivel de pobreza se ha incrementado desde el inicio del ajuste neoliberal en 1989. Aquí vale mencionar que, como en el caso mexicano, determinar el nivel exacto de pobreza puede ser una tarea complicada, sobre todo, por los variados métodos utilizados. En Venezuela, se utilizan dos métodos fundamentales para determinar el nivel de pobreza: el método de la *Línea de Pobreza*⁶ y el de las *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI).⁷ Como se puede notar en el gráfico 4.1, de acuerdo con la metodología proporcionada por la Oficina Central de Estadísticas e Informática (OCEI)⁸, el incremento tanto de la pobreza como de la pobreza extrema ha sido drástico durante los años noventa, posteriores al ajuste (Cova 1996. 68). En cuanto al método NBI, si bien la tabla 4.2 indica un incremento en las necesidades básicas insatisfechas entre 1981 y 1994, no es tan radical como el caso de la *Línea de Pobreza*, para mostrar cambios después de 1989.

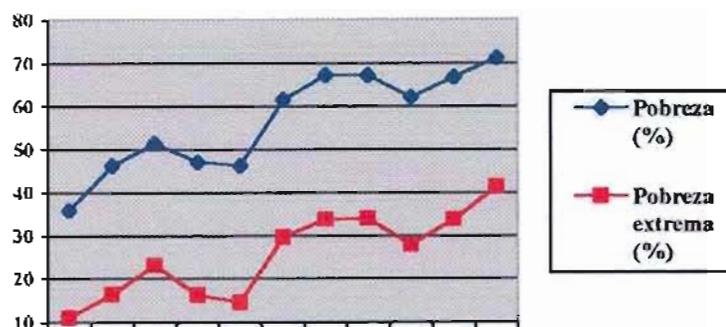
De acuerdo con Luengo y González (1995: 170-176), el método NBI es poco sensible a transformaciones coyunturales e, incluso, puede arrojar conclusiones equivocadas. Como se puede observar, el indicador NBI muestra un nivel menor en 1990 que en 1981. Esto resulta difícil de aceptar, según estos autores, cuando, por ejemplo, entre los mismos años se nota una fuerte caída en el nivel de remuneración mensual por trabajador: desde aproximadamente 5.000 bolívares en 1981 a menos de 1.500 bolívares en 1990 (en bolívares de 1984). La explicación dada por estos autores se relaciona con el factor de dependencia económica, el cual fácilmente puede cambiar en momentos de crisis

⁶ Para determinar la *Línea de Pobreza* se establece una canasta (*Canasta Total*) que contiene los alimentos y ciertos servicios considerados necesarios para mantener un nivel de bienestar mínimo. Se considera una familia en situación de pobreza cuando no gana los ingresos suficientes para cubrir los costos de esta canasta. De igual manera, se establece otra canasta (*Canasta de Alimentos*) en la que se incluye sólo lo fundamental (normalmente un número reducido de alimentos) para la sobrevivencia de la familia. Cuando una familia ni siquiera cuenta con los recursos para cubrir esta canasta, es considerado en situación de indigencia o pobreza extrema. Véase Márquez 1995, Cova 1996 y Luengo y González 1995.

⁷ El método de NBI, diseñado por la CEPAL, fue usado por la OCEI para construir el Mapa de Pobreza de Venezuela. Este se basa en la definición de ciertos criterios de pobreza como hacinamiento, carencia de servicios básicos, niños que no asisten la escuela y hogares con alta dependencia económica. La insatisfacción de cualquiera de estas necesidades se asume como indicador de pobreza y si la insatisfacción alcanza 2 o más se considera pobreza extrema. Véase Cova 1996.

económica. Así, como estrategia del grupo familiar frente a la crisis, se observa un aumento en el número de personas activas (incluyendo mujeres y niños) en el hogar, lo que significa que estas personas no necesariamente han superado su condición de pobreza.

Gráfico 4.1 Venezuela 1984-1994: Hogares en Situación de Pobreza y Pobreza Extrema



Fuente: Cova 1996

Tabla 4.2 Hogares y habitantes según situación de las necesidades básicas

Situación	1981	1990	1994
Hogares NBS ¹	59,3	61,5	55,3
Hogares NBI ²	40,7	38,5	44,7
Pobreza extrema	19,6	16,3	18,8
Habitantes NBS	53,8	55,6	51,1
Habitantes NBI	46,2	44,4	48,9
Pobreza Extrema	23,3	19,9	21,6

Fuente: Luengo y González 1995; tomado de OCEI, Mapa de Pobreza en Venezuela

¹Necesidades Básicas Satisfechas

²Necesidades Básicas Insatisfechas

Existen otras herramientas metodológicas para medir la pobreza⁹; sin embargo, la mayoría señala una tendencia alcista en el nivel de pobreza durante los años noventa en Venezuela. No es fácil establecer un vínculo directo —empírico— entre los incrementos

⁸ Según Gustavo Márquez, existe el problema de la subdeclaración de ingresos en las estimaciones de pobreza basada en las encuestas de hogares. Así esta cifras probablemente sobreestiman la magnitud de la pobreza. Véase Márquez 1995: 425-434.

⁹ Un método frecuentemente utilizado también es el Método Graffar desarrollado por Fundacredesa, el cual se basa en cuatro variables (profesión del jefe de la familia, nivel de instrucción de la madre, fuentes de ingresos y condiciones de alojamiento) y, de acuerdo con éstos, establece cinco estratos socioeconómicos. Véase Lander 1995: 122.

de pobreza y el ajuste neoliberal, dada la complejidad económica y social de esta problemática. La CEPAL, por ejemplo, muestra una baja en el nivel de pobreza entre 1990 y 1991 (34% a 33%) (CEPAL 1994) y, según Sabino (1996: 49-64), el período de apertura (1990-1992) incidió de manera positiva sobre el nivel de pobreza en Venezuela. Sin embargo, en los datos donde detectamos una mejora en la pobreza, los aumentos fueron extremadamente leves y de poca duración (uno o dos años).

En nuestra opinión, la mayoría de los datos apuntan claramente a un aumento en la pobreza durante los años neoliberales, y casi todos, debido a la magnitud de la pobreza en la actualidad, demuestran la incapacidad del modelo neoliberal para manejar el problema de la pobreza. Según VenEconomía (1997: 31), por ejemplo, en 1997 se estimaba que 80% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza. Si observamos la tabla 4.3, podemos ver el fuerte deterioro del ingreso familiar entre 1989 y 1996, lo que sugiere mayor pobreza durante los años neoliberales. Así, mientras el nivel de ingreso familiar se ubicó en 552 bolívares (de 1984) en el primer semestre de 1989, para el primer semestre de 1996 el ingreso familiar había caído a 264 bolívares (de 1984), lo que representaba un descenso de 52,1% (Pulido de Briceño 1997: 495).

Tabla 4.3 Deterioro Acumulado Ingreso Familiar per Cápita

Semestre	Ingreso familiar p/c precios (Bs/mes)	IPC 1984=100	Ingreso familiar p/c precios de 1984 Bs/mes	Tasa de crecimiento	Deterioro Acumulado 1s.1989=100 (%)
1s.1989	1744	315,7	552		0
2s.1989	2036	414,4	491	-11,1	-11,1
1s.1990	2464	471,4	523	6,4	-5,4
2s.1990	2749	555,4	495	-5,3	-10,4
1s.1991	3200	641,2	499	0,8	-9,6
2s.1991	3564	736,9	484	-3,1	-12,4
1s.1992	4355	840,1	518	7,2	-6,1
2s.1992	5230	972,1	538	3,8	-2,6
1s.1993	5976	1131,6	528	-1,8	-4,4
2s.1993	6564	1368,3	480	-9,2	-13,2
2s.1994	8904	2319,5	384	-20,0	-30,5
2s.1995	12.995	3560,5	365	-4,9	-33,9
1s.1996	14.700	5558,7	264	-27,5	-52,1

Fuente: Pulido de Briceño 1997.

Desigualdad

Si bien es cierto que resulta difícil establecer un vínculo directo entre el ajuste neoliberal y la pobreza, parece más evidente la relación entre el neoliberalismo y la desigualdad. Un breve análisis de algunos indicadores muestra una tendencia hacia una mayor concentración del ingreso durante los años del ajuste. Mientras entre 1984 y 1988 los indicadores de la distribución del ingreso muestran pocas variaciones, durante los años posteriores a la implantación del ajuste en 1989 se observa una mayor profundización de la desigual distribución del ingreso. Por ejemplo, según Lander, entre 1984 y 1988 los pobres vieron sus ingresos subir del 16,1% al 18,5%, y, sin embargo, entre 1988 y 1991, bajar a 16,0%; entre los mismos años la clase media experimentó una caída del 34,1% al 30%; la clase alta, en cambio, entre 1988 y 1991 disfrutó de un aumento del 47,4% al 54,0% (véase la tabla 4.4) (Lander 1995: 120).

Tabla 4.4 Distribución Porcentual del Ingreso Proveniente del Trabajo

	1984	1988	1991
Pobres (40%)	16,1	18,5	16,0
Clase Media (40%)	35,1	34,1	30,0
Ricos (20%)	48,8	47,4	54,0
Décimo/primerol	12,5	13,2	23,9

¹ Esta es la relación entre el último decil (el más rico) y el primero (el más pobre). Una mayor diferencia indica un mayor nivel de desigualdad.

Fuente: Lander 1995.

Si estudiamos otros indicadores relacionados con la concentración del ingreso se observa la misma tendencia hacia una mayor concentración a partir del 1989. En cuanto al coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en la distribución del ingreso, el valor se incrementó de 0,57 en 1988 a 0,59 en 1995. En este caso los valores se mueven entre 0 y 1; 0 representa una situación en la cual todas las personas reciben el mismo porcentaje de ingreso y 1 significa una situación de perfecta desigualdad. Una observación de los coeficientes de Kuntz y de Entropía, basados en los mismos valores, arroja resultados similares. Más aún, si vemos el coeficiente entre los ingresos del 5% más rico y más pobre como muestra la tabla 4.5 la situación es peor: se nota un aumento de 39,7% en 1988 a 42,2% en 1995.

Tabla 4.5 Medidas de Desigualdad en la Distribución del Ingreso: 1988-1995

	Coefficiente de Gini	Coefficiente de Kuntz	Coefficiente de Entropía	Coefficiente entre los ingresos del 5% más rico y más pobre
1988	0,575	0,495	0,438	39,7
1989	0,585	0,506	0,452	40,5
1990	0,588	0,512	0,457	39,4
1991	0,577	0,505	0,442	38,8
1992	0,573	0,491	0,433	39,8
1993	0,572	0,492	0,433	36,0
1994	0,592	0,512	0,461	42,5
1995	0,590	0,511	0,457	42,2

Fuente: Asdrúbal Baptista 1997

Mercado de Trabajo

Como ya se explicó en el primer capítulo, dos elementos principales de la política neoliberal son la apertura comercial y la desregulación del mercado de trabajo, cuyo propósito principal es aumentar la capacidad exportadora del sector privado. De acuerdo con este esquema, mediante la eliminación de las regulaciones estatales los empresarios pueden aprovechar la totalidad de su potencial creativo y competitivo, creando empresas eficientes y rentables. El problema es que en muchos casos la competitividad y la eficiencia se logran a costa de los trabajadores, quienes sufren caídas en el sueldo real y aumentos constantes en el nivel de desempleo.

Según Consuelo Irazo (Citado en Lander 1995: 108), sólo un número reducido de industrias en Venezuela, tanto por razones históricas como culturales, ha podido llevar a cabo un proceso de modernización capaz de incorporar trabajadores de manera productiva y sostenible a sus operaciones. Bajo un contexto de apertura comercial y altas tasas de interés los empresarios tienen pocas opciones: reducir el número de trabajadores (costos laborales), expandir el número de horas y ampliar las tareas y responsabilidades del trabajador (flexibilización interna del trabajo), subcontratar o hacer contratos por tiempo indeterminado (flexibilización externa del trabajo), cambiar de productores a importadores o distribuidores¹⁰ o, por último, declararse en quiebra.¹¹

¹⁰ Estas empresas son constituidas principalmente por actividades de ensamblaje y requieren trabajadores no calificados. Véase Vilas 1995: 140.

Los sectores industriales con mayor capacidad de responder a los cambios neoliberales son aquellos de la Gran Industria, los cuales son altamente dependiente de tecnología avanzada y, por tanto, tienen menos capacidad de generar empleo. De tal manera, entre 1988 y 1992, el porcentaje del sector manufacturero en el empleo total cayó de 18% a 16%. Igualmente durante estos años hubo pérdidas absolutas en las industrias de cueros y productos alimenticios, bebidas y tabaco. Como explica Lander (1995: 115), a pesar de tres años consecutivos de crecimiento económico y de un leve descenso en el nivel de desempleo de 9,6% en 1989 a 7,1% en 1992, la población total desempleada incrementó en 17% entre 1988 y 1992.

Si observamos la estructura laboral entre 1993 y 1996 el efecto sobre los trabajadores se ve con claridad. El número de desocupados aumentó de 483.000 en 1993 a 1.122.000 en 1996. La tasa de desocupación en los últimos años muestra una tendencia alcista: del 6,33% en 1993 al 12,45% en 1996. Existen otras cifras, "no tan oficiales", que la colocan cerca del 20%. El sector informal, constituido por microempresas de 1 a 4 trabajadores, el servicio doméstico y los trabajadores no profesionales por cuenta propia, también ha experimentados incrementos significativos en los últimos años: de 36,57% en 1993 a 41,60% en 1996 (véase la tabla 4.7 y Arrieta 1997: 520). Para el primer semestre de 1997, un año después de la implementación de la Agenda Venezuela, el sector informal de la economía había llegado al 48,6% y para finales de año descendió levemente a 47,7% (Pulido de Briceño 1998: 16).

El mayor índice de desempleo se encuentra entre jóvenes, ya que el 45% de los desempleados tiene entre 15 y 24 años, la edad de mayor susceptibilidad a la delincuencia y a las drogas. Además, el 57% de la fuerza de trabajo sólo posee una educación básica, mientras el 20% ha concluido la educación media, diversificada o profesional. Lo preocupante de esto, como afirma Pulido de Briceño (1998: 16), es que debido a la creciente importancia de la tecnología, los trabajadores analfabetas, o sin calificación, quedarán excluidos de las oportunidades de inserción en el mercado de trabajo. Según muestra la Tabla 4.8, entre 1995 y 1996, los grupos de trabajadores cuyo número se redujo mayormente fueron el grupo analfabeta y el sin nivel, indicando la realidad de esta

¹¹ Irazo explica que entre 1989 y 1992, de acuerdo con el presidente de Fedindustria, representante de la Pequeña y Mediana Industria, han perecido más de 200 industrias (sobre todo en textiles, confección, calzado y juguetes). Véase Lander 1995:108-110.

tendencia en Venezuela. Esta coyuntura contribuye a fragmentar aún más el mercado de trabajo, puesto que los trabajadores de baja capacidad (sin educación) en muchos casos estarían obligados a entrar al mercado informal. Todo ello se traduce en una estructura de empleo "muy debilitada y atípica", donde el desempleo se está convirtiendo en algo estructural (Arrieta 1997: 520).

Tabla 4.6 Estructura de empleo 1993-1996 (cifras absolutas en miles y porcentajes)

	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%
Población total	20,909		21,377		21,844		22,311	
Población en edad de trabajar	13,185		13,573		13,961		14,352	
Población económ. Activa	7,630	100	7,921	100	8,562	100	9,011	100
Ocupados	7,147	93,67	7,285	91,97	7,729	90,27	7,903	87,70
Sector Formal	4,247	55,66	3,711	46,85	3,961	46,26	4,046	44,90
Sector privado	3,039	39,83	2,519	31,80	2,604	30,41	2,693	29,89
Sector público	1,209	15,85	1,192	15,05	1,358	15,86	1,353	15,01
Sector Informal	2,790	36,57	3,452	43,58	3,642	42,54	3,749	41,60
Microempresas	831	10,89	1,133	14,30	1,186	13,85	1,176	13,05
Trabajos. por cuenta propia	1,960	25,69	2,319	29,28	2,456	28,68	2,573	28,55
Desocupados	483	6,33	667	8,42	897	10,27	1,122	12,45

Fuente: Arrieta 1997

Tabla 4.7 Población de al menos 15 años, ocupada, según nivel educativo (2° Semestre)

Relación	1995	1996	Variación %
Total	7.729.174	7.986.563	3,3
Analfabetos	467.297	433.436	-7,2
Sin nivel	86.086	71.365	-17,1
Básica	4.529.510	4.638.531	2,4
Media. Diversificada y Profesional	1.531.708	1.599.108	4,4
Técnico Superior	295.222	308.962	4,7
Universitario	813.056	927.206	14,0
No Declarado	6.295	7.955	26,4

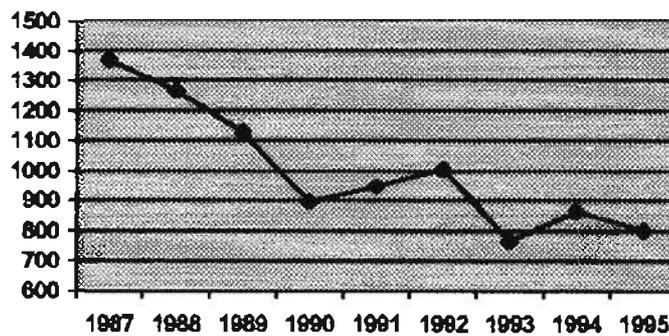
Fuente: Arrieta 1997

Una forma de reducir los costos laborales para los empresarios es a través de instrumentos de flexibilización laboral, entre los que se incluyen subcontratación y contratos por tiempo indeterminado. Desde el inicio del período de ajuste, se ha observado un constante esfuerzo, sobre todo de parte de Fedecámaras, para que se aprueben leyes orientadas a la flexibilización del mercado de trabajo. A pesar de la oposición de parte del movimiento obrero (CTV) y de sus aliados políticos en el Congreso, se logró una cierta

flexibilización con la modificación de la Ley Orgánica de Trabajo en 1997. De acuerdo con Mercedes Pulido de Briceño (1998: 16-17), en líneas generales, la situación del trabajador, respecto a la ley, es más bien precaria, ya que la inflación y los bajos rendimientos de las tasas de interés afectan seriamente su capacidad de protegerse. De igual manera, a pesar de que el número de trabajadores amparados ha aumentado en los últimos años, el uso de los contratos colectivos, un instrumento considerado primordial dentro del campo de las relaciones laborales, ha disminuido significativamente.¹²

La forma más común de bajar los costos laborales entre los empresarios ha sido la reducción de los sueldos reales. Hasta ahora todos los indicadores disponibles indican un fuerte descenso de los salarios reales durante los últimos años, algo que se ha intensificado con las medidas de ajuste. Como se puede observar en el gráfico 4.2, el salario mínimo real cayó considerablemente entre 1989 y 1995, perdiendo casi un 30% de su valor en 1989 (CECODAP 1996: 24). Debe agregarse que en 1996 el salario real experimentó una caída de 25%, el mayor descenso relativo en toda la historia venezolana (Purroy 1997: 525). La situación del trabajador común en Venezuela se observa mejor si tomamos en cuenta que en 1996, según el Centro de Documentación y Análisis de los Trabajadores, de los 8 millones de trabajadores que conformaban la fuerza de trabajo nacional, 5 millones (3 millones dentro de la economía informal y 2 millones dentro de la formal) tenían ingresos inferiores al salario mínimo (CECODAP 1996: 22).

Gráfico 4.2 Salario Mínimo real entre 1987 y 1995 (Bolívares de 1984)

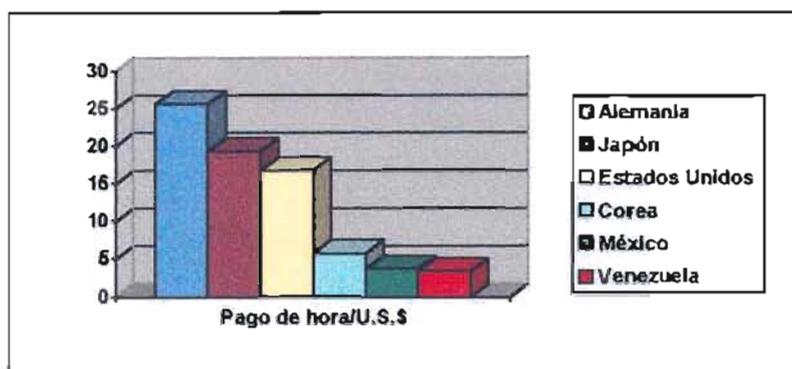


Fuente: CECODAP 1996

¹² Arrieta 1997: 542. Los contratos colectivos disminuyeron de 879 en 1995 a 536 en 1996, una variación de 39,02%, mientras que el número de trabajadores amparados aumentó de 140.716 en 1995 a 542.404 en 1996.

En la actualidad Venezuela es uno de los países de costo salarial más bajo, cuando hace 30 años era considerado alto. De hecho, la ventaja comparativa de Venezuela dentro del nuevo modelo neoliberal será precisamente su capacidad de mantener los sueldos bajos. Por ejemplo, si comparamos el sueldo de un trabajador venezolano en la industria automotriz con el de otros países, podemos verificar esta realidad (véase el gráfico 4.3) Más aún, el sueldo venezolano se redujo de 4,42\$ en 1995, a 1,24\$ en 1996 (CECODAP 1996: 25). Y vale mencionar que en este estudio se escogió la industria automotriz como referencia porque es la mejor remunerada.

Gráfico 4.3 Sueldo venezolano en la industria automotriz en comparación con otros países, 1995 (en dólares de EE.UU.)



Fuente: CECODAP 1996

También indica el deterioro en la condición del trabajador la fuerte caída que ha sufrido tanto el ingreso real como el ingreso real familiar. Si como vimos anteriormente el ingreso familiar cayó fuertemente durante los años neoliberales (véase la tabla 4.3), en el gráfico 4.4 se observa que el ingreso real también sufrió un fuerte descenso durante esos años. De acuerdo con Baptista (1997), el ingreso real venezolano alcanzó su punto más alto en 1978 (43,524 bolívares de 1984), para comenzar luego un descenso progresivo hasta la actualidad. Después de la implantación de las políticas de ajuste en 1989, el ingreso real bajó de manera acelerada llegando a 16.868 bolívares en 1995, igualando el nivel de 1950.